María José Aguilar Idáñez
Ezequiel Ander-Egg

Evaluación de servicios y programas sociales



Editorial **LUMEN**
Viamonte 1674 (1055)
☎ 49-7446 / 375-0452 / 814-4310 / FAX (54-1) 375-0453
Buenos Aires • República Argentina

Colección **Política, servicios y trabajo social**

Directores: Dr. Ezequiel Ander-Egg
Dra. María José Aguilar Idáñez

Tapa: Oscar Sánchez Rocha

ISBN 950-724-402-6

LIBRO DE EDICIÓN ARGENTINA
PRINTED IN ARGENTINA

A Antonio Segura y Teresa Serrano
Director y Secretaria Técnica de la
Escuela Regional de Salud Pública,
de Talavera de la Reina,

en testimonio de gratitud,
porque ellos, como profesionales
y, sobre todo, por la calidez de su amistad
y la confianza que depositaron en nosotros,
alentaron y ayudaron a la realización
de este libro.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

Desde hace más de dos décadas se ha ido produciendo una abundante literatura sobre evaluación, o para ser más precisos, sobre investigación evaluativa. Sin embargo, hasta época muy reciente, casi todos los libros sobre el tema se han ceñido a los aspectos concernientes a la evaluación económica. Dado que los recursos son limitados, lo que ha preocupado metodológicamente, ha sido desarrollar procedimientos que sirvan para indicar la rentabilidad (o no) de determinados programas o servicios, aunque hayan existido evaluaciones que iban más allá de este enfoque.

Otro aspecto que nos parece importante señalar en esta historia de la evaluación es que los procedimientos desarrollados, durante largo tiempo estuvieron como atrapados en una perspectiva casi exclusiva de los modelos experimentales y cuasi-experimentales, apoyada como cabe en estos modelos, en la utilización de métodos cuantitativos.

Todo esto resulta inaplicable en muchos campos de la intervención social. No es extraño, entonces que, a pesar de lo que se hablaba de la importancia de la evaluación, todo quedaba en propuestas. En este punto nos parece oportuno recordar que hace más de 30 años se pretendió impulsar la investigación evaluativa en el campo del trabajo social. En el IV Congreso Panamericano de Servicio Social realizado en noviembre de 1961 en la ciudad de San José de Costa Rica, se «señaló la necesidad y la importancia de la evaluación para adecuar los objetivos y los servicios que se ofrecen»..., que las «instituciones acepten los ajustes que se puedan desprender», como resultado de las evaluaciones que se realicen... Estas sugerencias nunca se pudieron llevar a la práctica.

A medida que se fue desarrollando y perfeccionando la metodología evaluativa y su aplicación fue más allá de los programas económicos, ésta se centró principalmente en la evaluación de programas educativos. La experiencia práctica y la abundante literatura sobre el tema, da cuenta de ello. Sólo muy recientemente se han

intentado elaborar propuestas de evaluación, aplicables a programas de acción social y de servicios sociales. La obra que el lector tiene en sus manos es una de ellas.

Este libro se ha escrito pensando en los profesionales y estudiantes de las diferentes disciplinas de intervención social (trabajo social, servicios sociales, animación socio-cultural, etc.) que quieren y deben realizar evaluaciones sistemáticas, pero no han tenido una formación teórica-metodológica específica en el campo de la evaluación. Hemos pretendido realizar un libro didáctico y comprensivo, a la vez actualizado y riguroso, que sirva de ayuda —por sus referencias prácticas concretas— en la iniciación y realización de evaluaciones sistemáticas de los diferentes programas de intervención social.

Fruto de la experiencia de ambos, el libro es parte de un trabajo más amplio que realizamos en el campo de los métodos de intervención social. Esta edición, que es una versión nueva y totalmente reelaborada de lo que hemos venido realizando desde 1981, tiene dos objetivos principales:

- presentar los fundamentos metodológicos y los procedimientos operativos de la investigación evaluativa;
- servir como material de apoyo para los cursos sobre evaluación que se solicitan a nuestro Instituto y que impartimos en varias universidades.

Los autores, una de manera directa y otro de forma indirecta, nos hemos visto beneficiados en la elaboración de este libro y en la formulación de sus propuestas sobre investigación evaluativa, por los conocimientos, experiencia y nivel metodológico de uno de los principales expertos españoles en evaluación: el Profesor Francisco Alvira Martín. A través de sus aportes sobre investigación evaluativa, nos hemos enriquecido de sus conocimientos y nos hemos podido introducir en la rica y amplísima experiencia que en materia de evaluación se ha desarrollado en Estados Unidos. Gracias a la Escuela Regional de Salud Pública de Talavera de la Reina hemos tenido acceso a la experiencia canadiense y a numerosos trabajos de evaluación de programas de salud de diversos países y continentes. Y, por nosotros mismos estudiamos lo que se hizo en Francia y lo que se intentó y se realiza en América Latina. Obviamente, como en todos los casos similares, ni F. Alvira, ni ninguno de los investigadores que, en una y otra medida, nos sirvieron de orientación, son res-

ponsables de la propuesta que hacemos, ni de los errores y deficiencias de nuestro trabajo.

Preocupados como estamos en desarrollar y mejorar los métodos de intervención social, y preocupados por ofrecer a quienes están en «la línea de fuego» en el trabajo con la gente un material de apoyo, práctico y operativo; este libro pretende ofrecer un texto que, manteniendo el mayor rigor metodológico y conceptual, procura con un lenguaje accesible a los trabajadores sociales, que éstos tengan la comprensión necesaria para ir introduciendo elementos de evaluación en su propio quehacer profesional.

MARÍA JOSÉ AGUILAR
EZEQUIEL ANDER-EGG

Albacete, 24 de junio de 1992

En gran parte la evaluación de los programas de acción social ha sido irregular y muchas veces se ha basado en las opiniones personales de sus defensores o detractores, en impresiones, anécdotas, referencias y otros datos.

En los últimos años, sin embargo, se ha observado un cambio sorprendente en las actitudes con respecto a las actividades evaluativas y al tipo y calidad de las pruebas que se deben considerar válidas cuando se trata de determinar el éxito o fracaso relativo de un programa de acción social.

Dos características principales se observan en esta nueva actitud con respecto a la evaluación:

- *primera: hoy día se supone que todo programa racional de acción social ha de ir acompañado de un proceso de evaluación;*
- *segunda: se observa una tendencia a exigir unas pruebas más sistemáticas, rigurosas y objetivas del éxito.*

CHARLES R. WRIGHT

Capítulo 1

Precisiones conceptuales y terminológicas

1. Una primera aproximación al concepto de evaluación: la evaluación en sentido lato y su diferenciación de otros conceptos similares.

2. Acerca de la noción de evaluación en sentido estricto: lo que se ha dicho acerca del alcance y significado del término evaluación.

3. Elementos para una definición de evaluación.

4. Las pseudo-evaluaciones y las cuasi-evaluaciones.

5. Tipos de evaluación:

—Según el momento en que se evalúa.
—Según la procedencia de los evaluadores.
—Según la función de la evaluación.
—Según los aspectos o naturaleza del objeto de evaluación.

1. UNA PRIMERA APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE EVALUACIÓN: LA EVALUACIÓN EN SENTIDO LATO Y SU DIFERENCIACIÓN DE OTROS CONCEPTOS SIMILARES

A poco que examinemos las conversaciones de la gente común, nos encontramos con el uso bastante frecuente del término evaluación u otros similares. Y si, además, observamos las prácticas cotidianas de esas mismas personas, veremos cómo las acciones evaluativas comprenden un gran número de aspectos y se realizan con mucha frecuencia.

Pero cuando decimos que la acción de evaluar forma parte de la vida cotidiana: ¿a qué nos estamos refiriendo?

Para responder al interrogante formulado y como primera aproximación al concepto de evaluación, queremos examinar de una forma general, **qué se entiende por evaluación.**

En cuanto intentamos precisar el concepto de evaluación y examinamos el empleo que se hace de él, constatamos que se trata de un término elástico, ya que tiene usos diferentes y puede aplicarse a una gama muy variada de actividades humanas. Si consideramos el término evaluación en su acepción amplia, nos encontramos con definiciones como la de la Real Academia Española: evaluar es «señalar el valor de una cosa». Y si tomamos la definición genérica de uno de los principales autores en materia de investigación evaluativa —Scriven— encontramos que para él evaluar es un «proceso por el cual estimamos el mérito o el valor de algo». Así pues —y siempre como una primera aproximación—, podemos decir que evaluar es una forma de estimar, apreciar, calcular. En sentido lato, la palabra evaluación hace referencia al término **valor** y supone un juicio acerca de algo. Dicho en otras palabras, la evaluación es un proceso orientado a emitir un juicio de valor. Se trata, pues, de un juicio en el que se hace una valoración o estimación de «algo» (objeto, situación o proceso), de acuerdo a determinados criterios de valor con que se emite dicho juicio.

De acuerdo a esta primera respuesta a la pregunta qué es la evaluación, en sentido amplio y general del término, podemos constatar que la evaluación, en cuanto a ponderación basada en valores, es una actividad que realizamos con bastante frecuencia, ya sea para valorar lo que hacemos o las decisiones que tomamos. Después de hacer algo, solemos valorar lo que hemos logrado y lo que no hemos hecho teniendo en cuenta nuestros propósitos iniciales. A veces evaluamos la forma en que intentamos alcanzarlo y, en otras circunstancias, la evaluación la realizamos antes de producir o hacer algo, con el fin de valorar la conveniencia de hacerlo o no hacerlo, y, en caso de llevarlo a cabo, saber realizarlo de la mejor manera posible.

Por de pronto, en esta forma de evaluar se advierte que la ponderación de las acciones y decisiones que tomamos en la vida cotidiana no se basan necesariamente en una información suficiente y adecuada, ni pretende medir con objetividad y con la mayor precisión posible lo que se está juzgando. Se trata, por tanto, de formas de **evaluación informal** como actividades que solemos realizar en nuestro quehacer cotidiano.

Pero cuando queremos evaluar servicios o actividades profesionales no basta la evaluación informal. Debemos recurrir a formas de *evaluación sistemática.* Este procedimiento merece una explicación más precisa, ya que es el tema central de este libro. En el parágrafo siguiente, para abordar esta cuestión, propondremos una definición de evaluación (entendida como evaluación sistemática o investigación evaluativa). Ahora, y para finalizar esta primera aproximación al alcance y significado del término evaluación, vamos a realizar otro tipo de precisiones, habida cuenta de que existen otros términos que a veces se emplean de manera intercambiable con el de evaluación. Veámoslo.

Diferenciación del concepto de evaluación de otros términos similares: medición, estimación, seguimiento, control y programación

Un punto de partida bastante útil a los propósitos de este capítulo podría ser el distinguir la evaluación de otros términos similares pero que tienen alcances diferentes, tales como medición, estimación, seguimiento, control y programación.

Si bien el concepto de evaluación está muy ligado a la idea de medición, no se trata de lo mismo. La **medición** es el acto o proceso de «determinar la extensión y/o cuantificación de alguna cosa»; la evaluación, en cambio, hace referencia al «acto o proceso de determinar el valor de esa cosa». La medición facilita cierto tipo de información, la evaluación implica valorar la información a fin de emitir un juicio sobre el objeto evaluado. Podemos medir sin valorar, y a la inversa, podemos valorar algo sin medirlo. Sin embargo, debemos tener en cuenta que, en muchos casos, la medición ayuda a la tarea de evaluar. El hecho de que para realizar una evaluación sistemática sea necesario —o por lo menos útil— medir ciertos aspectos o dimensiones del objeto a evaluar, hace que muchas veces se confundan ambos términos [1].

Hemos de distinguir, también, la evaluación de la estimación, aunque en algunos diccionarios especializados [2] se consideran sinónimos. Mientras la evaluación involucra o pretende la mayor objetividad y precisión posible, la **estimación** tiene un carácter aproximado (aprecio y valor que se atribuye a una cosa) que, con frecuencia, está cargado de subjetividad.

Si bien las definiciones de evaluación y estimación son muy parecidas, en la práctica se emplean de modo distinto. De manera tal que, cuando se trata de enjuiciar algo sistemáticamente o aplicando los conocimientos y reglas del método científico, nos encontramos frente a una evaluación; y cuando se trata de un enjuiciamiento cuyos criterios son difusos, subjetivos y/o no se basan en procedimientos más o menos rigurosos, se trataría de una estimación. Las diferencias entre uno y otro concepto radican, principalmente, en el hecho de que una evaluación sistemática debe reunir ciertos requisitos metódicos, científicos y técnicos, y la estimación no. En el capítulo siguiente explicaremos cuáles son algunos de esos requisitos y quedará más claro cuál es la diferencia entre evaluación y estimación.

Otro concepto muy cercano al de evaluación es el de **seguimiento** [3] que, de algún modo, es una forma de evaluar logros

---

[1] Por el momento no profundizaremos más en el concepto de medición y su relación con el de evaluación, ya que lo relativo a ello o los aspectos de medición aplicados a la investigación evaluativa los abordaremos en este libro, en la parte destinada a las cuestiones metodológicas del proceso de evaluación.

[2] G. de Landsheere, *Dictionnaire de l'évaluation et de la recherche en education,* París, PUF, 1979.

[3] En algunas instituciones de América Latina se utiliza el término «monitoreo» en lugar de «seguimiento», ya que traducen literalmente el término del inglés *monitoring.*

pero en sentido estricto no es evaluación. El seguimiento es un proceso analítico que, mediante un conjunto de actividades, permite registrar, recopilar, medir, procesar y analizar una serie de informaciones que revelan la marcha o desarrollo de una actividad programada. Es una forma de examen continuo y periódico, requerido por una unidad administrativa con el propósito de asegurar el cumplimiento del calendario de trabajo y la entrega de insumos en el momento oportuno (bienes, fondos, servicios, mano de obra, tecnología y otros recursos). Todo ello orientado a asegurar el logro de los objetivos previstos en el programa.

De lo expuesto puede inferirse claramente que, mientras el seguimiento tiene como objetivo lograr la consecución de las metas de un programa, la evaluación pretende enjuiciar esos logros y su nivel de obtención, así como los resultados obtenidos como consecuencia de dicho programa.

Si seguimos profundizando en el concepto de seguimiento, podríamos afirmar que su finalidad es lograr la «ejecución eficiente y efectiva de un proyecto» mediante una información retroalimentada que permite modificar y reorientar permanentemente los aspectos operativos del programa, de acuerdo a los objetivos considerados en el diseño. Desde el punto de vista administrativo, el seguimiento es parte de la función gerencial que debe realizarse rutinaria o periódicamente para la adecuada operación de un proyecto o la prestación de un servicio. De ordinario, el seguimiento se considera una «unidad de apoyo/asesoramiento» para realizar dos tipos de tareas principales: «Diseñar y organizar un flujo regular de datos e información significativos, desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo, y analizar la información reunida para verificar si el proyecto se está realizando de acuerdo a los planes, si surgen retrasos o restricciones que exijan una solución inmediata, o si aparecen imprevistos que impongan la revisión de los objetivos, supuestos, estrategias y procedimientos de ejecución del proyecto» [4].

Podemos decir que el seguimiento puede contribuir y ayudar en la tarea de evaluar, ya que proporciona un sistema de información acerca

Sin embargo, el uso de la palabra seguimiento es mucho más generalizado, además de no tener connotaciones tan directivas como monitoreo. En España se emplea el término seguimiento y sólo muy recientemente se ha introducido la expresión «monitorización» en algunos textos especializados.

[4] Naciones Unidas, *Seguimiento y evaluación. Pautas básicas para el desarrollo rural*, Grupo de trabajo del CAC, Roma, 1984.

del objeto evaluado. Sin embargo, puede hacerse una evaluación sin que haya existido un seguimiento del programa, y viceversa: puede existir seguimiento de un programa o proyecto sin que ello implique necesariamente que se haga una evaluación sistemática de dicha intervención.

Conviene diferenciar también la evaluación del **control**, ya que son términos parecidos, pero de naturaleza muy diferente. El control es una verificación de resultados, mientras que la evaluación es una ponderación o enjuiciamiento de esos resultados. Una cosa es constatar lo que pasa (control) y otra juzgar por qué pasa lo que pasa (evaluación), ya se trate de actividades, recursos o resultados [5]. Cuando se habla de control operacional, a veces la expresión se utiliza como equivalente a evaluación continua. En sentido estricto no se trata de la misma cuestión, aunque ambos tengan como propósito fundamental ayudar a la eficacia de un proceso, mediante procedimientos que permiten tomar medidas apropiadas para controlar la ejecución de los planes. La diferencia fundamental, por tanto, entre evaluación y control, radica en el hecho que el control es una verificación de algo, y la evaluación es un juicio acerca de ese algo (aunque previamente tenga que haber sido verificado).

Por último, y aunque no se trata de un término similar, creemos oportuno detenernos un momento en comparar también la evaluación con la **programación** [6]. En este intento de clarificación y diferenciación, podemos decir que:

[5] G. James, «Evaluating in Public Health Practice», en H. C. Shulberg, A. Sheldon y F. Baker, (comps.) *Program Evaluation in the Health Fields*, Nueva York, Behavioral Publication, 1969; F. Champagne, *et al.*, «Cadre conceptuel à l'évaluation des programmes de santé», en *Rev. Epidemiologie et Santé Publique*, vol. 33, 1985.

[6] Si bien para muchos metodólogos la distinción entre diagnóstico, programación, ejecución y evaluación es clara, en el campo de los «especializados» sólo en alguna de estas fases (como es el caso de los planificadores y evaluadores) existe la idea y la práctica de que la programación incluye las cuatro fases de la «estructura básica de procedimiento», o que la evaluación comprende, asimismo, esos cuatro momentos. De modo tal, que, o bien «todo es programar», o «todo es evaluar». Este error metodológico y conceptual, se debe —entre otras causas— tanto al corporatismo profesional como al desconocimiento de todo lo que «queda fuera» de la propia especialidad profesional. De ahí que se hable de «evaluación de necesidades» previa a la programación, cuando en realidad, y en sentido estricto, la «evaluación de necesidades» es sólo **un** aspecto, entre varios, de los que comprende un diagnóstico. En este caso, la confusión se desprende del hecho que tanto en el diagnóstico como en la evaluación se emiten juicios. Pero ello no justifica las imprecisiones que se cometen en este terreno, sobre todo, por la confusión que acarrean entre estudiantes y profesionales «de terreno», que sólo

- si **programar** es introducir organización y racionalidad en la acción, para el logro de determinadas metas y objetivos.
- **evaluar** es una forma de verificar y enjuiciar esa racionalidad, midiendo el cumplimiento de los objetivos y metas previamente establecidos y la capacidad de alcanzarlos.

Ya hemos hecho referencia al concepto de evaluación en sentido lato o evaluación informal, intentando —además— diferenciar la evaluación de otros conceptos similares. Ahora nos interesa —como aspecto sustantivo de este libro— delimitar el significado y alcance del concepto de evaluación sistemática, tal como nosotros lo utilizaremos en este trabajo.

2. ACERCA DE LA NOCIÓN DE EVALUACIÓN EN SENTIDO ESTRICTO

Ya aludimos en el parágrafo anterior al concepto de evaluación en sentido lato. Como dijimos, se trata de una actividad, entre otras, que realizamos cotidianamente y en circunstancias especiales. Pero en ella no recurrimos a ningún procedimiento sistemático. Se emite un juicio sobre algo, pero sin considerar ni preocuparse de manera explícita por el fundamento de ese juicio.

Sin embargo, cuando en las ciencias sociales y en las diferentes modalidades de intervención social se habla de evaluación, se alude —dicho como un primer intento de aproximación— a una forma de valoración sistemática que se basa en el uso de procedimientos que, apoyados en el uso del método científico, sirve para identificar, obtener y proporcionar la información pertinente y enjuiciar el mérito y el valor de algo, de manera justificable. Para decirlo en breve: entre la evaluación en sentido lato (o evaluación informal) y la evaluación en sentido estricto (o evaluación sistemática), **no hay una diferencia de propósitos, sino de métodos.**

De esta primera, preliminar y provisional aproximación a la noción de evaluación sistemática, surgen dos de sus notas esenciales:

aumentan esa confusión cuando estudian a distintos autores sobre un mismo tema: no ya por la diferencia de perspectivas (lo cual es saludable y recomendable para el avance de la ciencia y la tecnología), sino por la imprecisión terminológica.

- Cuando se habla de evaluación en sentido estricto, siempre se hace referencia a la investigación evaluativa.
- La investigación evaluativa no tiene métodos y técnicas que le son propios; son los mismos que se utilizan en la investigación social.

Existen otras notas fundamentales que irán surgiendo a medida que avancemos en nuestro análisis... A partir de su acepción más amplia (señalar el valor de una cosa), diremos con Suchman [7] que una precondición de cualquier estudio evaluativo es la presencia de alguna actividad cuyos objetivos tengan algún tipo de valor. Sería un desatino evaluar actividades que no se consideran importantes u objetivos que tienen escasa significación.

Por nuestra parte, creemos que puede ser útil a esta tarea de construir una definición de evaluación, tener en cuenta algunas de las definiciones más significativas que se han realizado del concepto de evaluación. Examinar los aportes de diversos autores puede ayudarnos mucho en este intento de aproximarnos con la mayor precisión posible a la noción y caracterización de la evaluación sistemática.

Lo que se ha dicho acerca del alcance y significado del término evaluación

Hemos seleccionado algo más de una veintena de definiciones, atendiendo a distintas épocas históricas, países y perspectivas teóricas, de modo tal que, a partir de ellas, podamos realizar una caracterización exhaustiva de la evaluación, e intentar una definición más precisa y completa que la realizada anteriormente. Queremos, además, que el lector tenga una información más o menos amplia del alcance con que se utiliza este término y pueda tener elementos para una comparación crítica frente al alcance con que nosotros lo utilizamos en este libro.

Como primeras aproximaciones, y en la tónica de aspectos ya mencionados, tenemos las definiciones provenientes de los profesionales de la **salud**: Champagne [8] y James [9] consideran que la meta de

[7] E. A. Suchman, *Evaluative Research: Principles and Practice Public Service and Social Action Programs*, Nueva York, Russell Sage Foundation, 1967.
[8] F. Champagne, *et al.*, ob. cit.
[9] G. James, ob. cit.

la evaluación de programas es realizar un juicio sobre una actividad, un recurso o un resultado. De esta definición se derivarán —de acuerdo a estos autores—, tres tipos de evaluación (de estructura, proceso e impacto) que examinaremos más adelante. En la misma línea que los anteriores se expresa Donabedian [10], al indicar que la función primera de la evaluación es la de determinar el valor o el grado de éxito en la consecución de un objetivo determinado.

Si consideramos la definición de Tyler, que aunque de vieja data, expresa el pensamiento del más importante precursor o «padre» de la investigación evaluativa, nos encontramos que la evaluación es «el proceso que tiene por objetivo determinar en qué medida se han logrado unos objetivos previamente establecidos» [11]. En esta misma línea, encontramos definiciones más recientes: Kaufman y English [12] consideran que la evaluación consiste en analizar las discrepancias entre lo que es y lo que debe ser; o dicho en otras palabras, la disparidad entre una situación deseada o esperada y otra existente o real. Si aplicamos esta definición a un programa social, podemos suponer que el sentido de dicha intervención social está en avanzar hacia una situación deseada, y por tanto, el programa debe comprender actividades de cierto valor (Suchman). Por ello, una definición como la que nos ofrece Ruthman, nos parece más adecuada. Para este autor, la investigación evaluativa es «el proceso de aplicar procedimientos científicos para acumular evidencia válida y fiable sobre la manera y grado en que un conjunto de actividades específicas produce resultados o efectos concretos» [13].

La evaluación, entendida como forma de comprobación de los objetivos propuestos, es bastante generalizada en el campo **educativo**, a pesar de que en el ámbito de la acción social se consideraría esta acepción demasiado limitada. Así, por ejemplo, Grondlund define la evaluación pedagógica como el «proceso sistemático queriendo determinar en qué medida unos objetivos educativos son alcanzados por los alumnos» [14]. La Unesco, en el *Glosario de términos de tecnología de la educación*, ofrece tres acepciones distintas de evaluación: «1. Término genérico para designar el conjunto de operaciones de apreciación, de control y de medición de un resultado, de una estrategia, de un sistema, de una persona, etc.». (Aquí podemos observar cómo se elude la noción de juicio o de valor.) «2. Proceso tendente a delimitar, obtener y reunir la información útil para juzgar alternativas de decisión, controlar la eficacia de la ejecución de una actividad y juzgar su interés. 3. Proceso de cuantificación o de calificación del rendimiento de un individuo, grupo, dispositivo o material». Las diferencias existentes entre estas tres acepciones son lógicas, ya que se trata de un organismo internacional, cuyas definiciones tienen consecuencias prácticas en contextos y situaciones reales muy distintas y debe conciliar intereses no siempre complementarios.

En el campo del **trabajo social** o el **desarrollo comunitario**, nos encontramos con definiciones que contienen un fuerte elemento práctico de cara a la solución de problemas: la evaluación es el «análisis de los efectos y las consecuencias de los diferentes modos de actuación sobre una situación, para definir en un plazo cuáles son los más productivos de soluciones» [15]. La evaluación, por tanto, en el campo de las tecnologías sociales se entiende como un mecanismo de regulación de acciones y políticas sociales, que puede permitir disminuir notablemente las posibilidades de fracaso que tiene un programa de interés social [16]. Es decir, «la evaluación sólo será útil si se utiliza como medio para mejorar un programa. Es necesario conocer las cualidades y las debilidades de un programa para poder modificarlo según vaya siendo preciso. Un buen programa requiere de un diagnóstico y una evaluación permanente para eliminar los errores y corregirlos» [17].

Estas definiciones precedentes nos ponen de manifiesto la utilidad de la evaluación, como medio para corregir errores y poder modificar cursos de acción. Dicho en otras palabras, **la evaluación sólo tiene sentido en la medida que sirve para tomar decisiones concretas.** Así se expresan autores tan reconocidos como Stufflebeam o Cronbach: «la evaluación es el estudio sistemático, planificado, dirigido y realizado

[10] A. Donabedian, «Evaluating the Quality of Medical Care», en *Milbank Memorial Fund Quarterly*, vol. 44, 1966.
[11] R. W. Tyler, «General Statement on Evaluation», en *Journal of Educational Research*, núm. 3, 1942.
[12] R. Kaufman y F. W. English, *Needs Assessment. Concept and Aplication*, Englewood Cliffs, Educational Technology Pub., 1979.
[13] L. Ruthman, *Evaluation Research Methods: a Basic Guide*, Londres, Sage, 1977.
[14] Grondlund, citado sin referencias en G. De Landsheere, ob. cit.

[15] J. M. Dutrenit, «Evaluation du travail social. Aide à la Mutation», en *Revue Rencontre*, núm. 51, 1984.
[16] M. Marette, (dir.), *Guide du dèveloppment local*, París, Syros, 1980. R. Rezsohazy, *El desarrollo comunitario*, Madrid, Narcea, 1988.
[17] R. Natarajan, «Adult Education Program: Methodology for Evaluation», en *Indian Journal of Adult Education*, mayo de 1983.

con el fin de ayudar a un grupo de clientes a juzgar y/o perfeccionar el valor y/o el mérito de algún objeto» [18]. O bien, «proceso sistemático de recogida y valoración de información útil para una eventual toma de decisiones» [19]. En esta última cita de Cronbach encontramos una importante consideración: de toda la información posible, sólo hay que recoger la que es relevante para tomar una decisión. El énfasis de la evaluación, por tanto, lo pone en la utilidad para la toma de decisiones y no tanto en los procedimientos de recogida de dicha información. En la misma línea se expresan algunos pedagogos al afirmar que la evaluación tiene sentido si está encaminada a tomar las decisiones necesarias para una mejor aplicación de los objetivos del programa que se esté realizando [20].

Scriven, por su parte, define la evaluación como una actividad metodológica que «consiste simplemente en la recopilación y combinación de datos de trabajo mediante la definición de unas metas que proporcionen escalas comparativas o numéricas, con el fin de justificar 1. los instrumentos de recopilación de datos, 2. las valoraciones y 3. la selección de las metas» [21]. Además, diferencia la evaluación como actividad metodológica, de la evaluación en un contexto particular. En el primer caso, la define como el «proceso por el cual estimamos el mérito o el valor» de algo. En el segundo, señala que las funciones de la evaluación son muy variadas y «se relacionan con el uso que se hace de la información que se recoge, es decir, con el tipo de decisión a la que sirve».

Uno de los aportes más interesantes de este autor es la distinción que realiza entre mérito y valor, y la importancia de su diferenciación. Así, el valor de una acción viene dado por el grado de necesidad que existe de hacerla. Dicho de otra forma, cuanto más necesario es hacer algo, más valor tiene. El mérito, en cambio, tiene que ver con la buena realización de algo, independientemente del valor que tenga. Una acción es meritoria, cuando hace bien y con eficiencia aquello que se propone. De ahí que puedan existir servicios y programas meritorios

[18] D. L. Stufflebeam y A. J. Shinkfield, *Evaluación sistemática. Guía teórica y práctica*, Madrid, Paidós/MEC, 1987.
[19] J. L. Cronbach, *Designing evaluations of educational and social programs*, Chicago, The Jossey-Bass series in Social and Behavioral Science and Higuer Education, 1983.
[20] G. de Landsheere, ob. cit.
[21] M. Scriven, «The Methodology of Evaluation», en *Perspectives on Curriculum Evaluation*, Chicago, Rand McNally, 1967.

pero sin valor. Lo que no puede haber es servicios y programas válidos sin que —además— sean meritorios.

Scriven, al establecer esta distinción, facilita algunos aspectos del trabajo de evaluación, encaminado a establecer y aplicar criterios de enjuiciamiento. Por tanto, en la tarea de evaluar, hay que señalar criterios y normas que permitan establecer tanto el mérito como el valor del objeto evaluado.

Suchman, agrega —además— una nota de realismo y humildad, en cuanto a las posibilidades de la investigación evaluativa, al definirla como un «conjunto de procedimientos para la recogida y análisis de datos que aumentan la posibilidad de "probar", más que de "afirmar", el valor de una actividad social» [22].

Hasta ahora hemos recopilado y examinado superficialmente algunas definiciones de evaluación. Sin embargo, no queremos pasar por alto las relativas a autores latinos, ya que si bien en estos países no abundan especialistas que hayan escrito sobre el tema, el hecho de que este libro forme parte de ese capítulo geográfico justifica por sí solo nuestro detenimiento en autores tales como Alvira, Caride, Espinoza Vergara, Cabrera y otros.

Hayes (autor de uno de los primeros libros traducidos al castellano sobre evaluación) señala: «la evaluación es, primero y necesariamente, una colección de conceptos y prácticas que han demostrado su utilidad (en el campo de las Ciencias Sociales) y que se aplican de modo tal que pueden contribuir al perfeccionamiento de las actividades prácticas» [23].

Ya en la década de los ochenta, donde la evaluación de programas sociales comienza a ser una preocupación en España, merece la pena destacar dos aportes importantes que provienen del campo pedagógico (Caride y Cabrera) y otro de la sociología (Alvira). En general, podemos decir que, en España, en la década de los ochenta, existe un consenso generalizado sobre la caracterización de la evaluación, como los esfuerzos de estimación de los cambios debidos a programas o proyectos. En orden cronológico, podemos citar, en primer término, algunas consideraciones respecto a la evaluación por parte de F. Alvira [24]. Para este autor, evaluar «es simplemente la acumulación de

[22] E. A. Suchman, ob. cit.
[23] S. P. Hayes, *Evaluación de proyectos de desarrollo*, Madrid, FOESSA, Euramérica, 1969.
[24] F. Alvira, «La investigación evaluativa: una perspectiva experimentalista», en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 29, 1985.

información sobre una intervención —programa—, sobre su funcionamiento y sobre sus efectos y consecuencias». De este modo, con la evaluación se pretende dar, en todo momento, idea de la situación aproximada del proyecto-programa respecto de la situación inicial, secuencial y prevista, tratando de expresar cuantitativa y cualitativamente lo que está hecho y lo que queda por hacer. Dejando a un lado las imprecisiones y confusiones respecto a programa, proyecto e intervención social (que para el autor son la misma cosa, cuando metodológica y técnicamente no lo son), encontramos reflejados en esta definición, algunos de los principales aportes de la investigación evaluativa norteamericana [25] y la introducción de las categorías cuantitativo/cualitativo, en un intento de superar la dicotomía existente entre ambos paradigmas de la investigación en ciencias sociales.

Caride Gómez, a fines de los ochenta, y retomando los aportes de Alvira, define la evaluación —entendida en cuanto fase o momento integrante de la estructura básica de procedimiento (evaluación de la intervención)— como el «análisis e interpretación valorativa de los resultados y logros del programa y sus correspondientes procesos». Y, agregando mayor precisión en otra parte del mismo trabajo, señala: «La evaluación de programas consiste en:

— un proceso de reflexión y valoración crítica, continua y sistemática;
— referida a momentos y factores que intervienen en el desarrollo de un programa;
— al objeto de determinar cuáles pueden ser, están siendo o han sido sus efectos, resultados o logros» [26].

Y por último, para terminar estas referencias españolas, no queremos dejar de mencionar el aporte de Flor-Ángeles Cabrera, que retoma la tradición de Cronbach y Scriven y define la evaluación como el «proceso de recogida y análisis de información relevante en que

[25] No debemos olvidar que Alvira, especialista en métodos y técnicas de investigación social, se adentra en el campo de la investigación evaluativa y publica su primer artículo referido a ella en 1985 realizando en 1988 una estadía en la North Western University.

[26] J. A. Caride Gómez, *Diseño y evaluación de programas sociales*. I Congreso de Animación Sociocomunitaria, Salamanca, 1989 (fotocopiado).

apoyar un juicio de valor sobre la entidad evaluada que sirva de base para una eventual toma de decisiones» [27]

Siguiendo con las aportaciones latinas, en lo referente a autores latinoamericanos, debemos destacar a Espinoza Vergara [28], que en 1980 publica, no el primero, pero sí el más sistemático de los libros dedicados a la evaluación de proyectos sociales que hasta ese año se habían editado [29]. A continuación aparece una obra monográfica sobre evaluación de E. Ander-Egg [30]. Si bien este autor había escrito sobre evaluación de programas sociales con anterioridad [31], fue en 1985 cuando aparece su primer libro dedicado exclusivamente al tema de la evaluación de programas de trabajo social. La aportación de G. Briones también es significativa, y su modelo de «evaluación interactiva» —si bien poco sistemático— no deja de tener validez y constituir una contribución creativa y participativa al campo de la investigación evaluativa. Siguiendo al autor, «la evaluación interactiva es un proceso de investigación participativa que analiza la organización, el funcionamiento y desarrollo de un programa en relación con sus objetivos, las expectativas de sus participantes y los resultados obtenidos» [32]. El trabajo más reciente ha sido el de E. Cohen y R. Franco [33], los cuales retoman el concepto de evaluación formulado por Franco en 1971, en el sentido que «evaluar es fijar el valor de una cosa; para hacerlo se requiere efectuar un procedimiento mediante el cual se com-

[27] F. A. Cabrera, «La investigación … *evaluación y seguimiento de* … Largo Caballero, 1987.

[28] M. Espinoza Ver… Ministerio de Cultura, …

[29] No desconocemos … fecha. Sin embargo, pens… —estando dedicado exclu… de proyectos— fue el m… dedicadas a planificación y … y, lamentablemente, las suce… podríamos citar trabajos d… organismos, pero su influenc…

[30] E. Ander-Egg, *Evalua…* …manitas, 1984.

[31] E. Ander-Egg, *Metodo…*

[32] G. Briones, *La evaluaci…* …ría. Conceptos, métodos, …o, Trillas, 1970; «Evaluation … y M. B. Brewer (comps.), *Hand…*

[33] E. Cohen y R. Franco, … Editor Latinoamericano, 1988.

[34] R. Franco, *Alg…* …ecision Making, Itaca, Chile, ILPES, 1971.

[35] Unesco, *Evaluation…*

[36] Naciones Unidas, ob. …

[37] OMS, *Evaluación de los p…*

[38] FAO, *Pautas para la evaluac…*

para aquello a evaluar respecto de un criterio o patrón determinado» [34].

Como el objetivo de este parágrafo no es brindar todas las definiciones hechas de evaluación, sino ofrecer algunas, a partir de las cuales podamos caracterizar con precisión la investigación evaluativa, vamos a examinar a continuación algunas definiciones de organismos internacionales, para terminar con las que —a nuestro juicio— son algunas de las más completas y que pertenecen a distintos autores.

Del sistema de organismos de las Naciones Unidas, la definición de evaluación más generalizada es la que formula la Unesco en 1979 [35] y que se modifica muy poco para su versión final en el documento del CAC (1984). Es ésta: «la evaluación es el proceso encaminado a determinar sistemática y objetivamente la pertinencia, eficiencia, eficacia e impacto de todas las actividades a la luz de sus objetivos. Se trata de un proceso organizativo para mejorar las actividades que se hallan aún en marcha y ayudar a la administración en la planificación, programación y decisiones futuras» [36].

Antes, en 1981, la OMS hizo la siguiente definición —aplicada al campo de la salud—: «la evaluación es un medio sistemático de aprender empíricamente y de utilizar las lecciones aprendidas para el mejoramiento de las actividades en curso y para el fomento de una planificación más satisfactoria mediante una selección rigurosa entre las distintas posibilidades de acción futura. Debe ser, pues, un proceso permanente encaminado a aumentar la pertinencia, la eficiencia y la eficacia de las actividades de salud» [37].

La FAO, en 1984, realiza una definición específica de su campo a partir de las formulaciones generales del CAC, indicando que «la evaluación es un *análisis crítico* de las realizaciones y resultados de un proyecto en relación con los objetivos previstos, los supuestos y estrategia fundamentales, y la asignación de recursos» [38].

Teniendo en cuenta todas las definiciones, consideraciones y comentarios precedentes, creemos necesario destacar por su precisión, utilidad y amplitud, las aportaciones del comité PDK y concreta-

[34] R. Franco, *Algunas reflexiones sobre la evaluación del desarrollo*, Santiago de Chile, ILPES, 1971.
[35] Unesco, *Evaluation Terms: Unesco Glossary*, París, BEP-79/WS/, 1979.
[36] Naciones Unidas, ob. cit.
[37] OMS, *Evaluación de los programas de salud*, Ginebra, 1981.
[38] FAO, *Pautas para la evaluación de proyectos de cooperación técnica*, Roma, 1984.

mente su formulación del «modelo CIPP» de evaluación [39] la de Pineault y Daveluy [40]; y las de Weiss [41].

> La evaluación es el proceso de identificar, obtener y proporcionar información útil y descriptiva acerca del valor y el mérito de las metas, la planificación, la realización y el impacto de un objeto determinado, con el fin de servir de guía para la toma de decisiones, solucionar los problemas de responsabilidad y promover la comprensión de los fenómenos implicados.
>
> D. L. STUFFLEBEAM, *et al.*

> La evaluación es un proceso que consiste en determinar y en aplicar criterios y normas con el fin de realizar un juicio sobre los diferentes componentes del programa, tanto en el estadio de su concepción, como de su ejecución, así como sobre las etapas del proceso de planificación que son previas a la programación.
>
> R. PINEAULT y C. DAVELUY

> La evaluación analiza la relación programa/necesidad social, midiendo el grado, y si es posible, la profundidad, en que sus fines son logrados, y por lo tanto, las necesidades cubiertas, o los problemas solucionados.
>
> C.H. WEISS

> La investigación en evaluación es una empresa racional, que examina los efectos de las políticas («policies») y los programas de sus poblaciones-objeto («targets») (individuos, grupos, instituciones, comunidades) en términos de los fines que intentan alcanzar. Por métodos objetivos y sistemáticos, la evaluación mide la extensión con la que dichos fines son alcanzados y observa los factores asociados con el éxito o el fracaso de sus resultados. Se supone que aportando «hechos», la evaluación ayuda a la toma de decisiones para la elección inteligente entre cursos de acción. Los datos precisos y no sesgados sobre las consecuencias de los programas mejorarán dicha toma de decisiones.
>
> C. H. WEISS

[39] D. L. Stufflebeam *et al.*, *Educational Evaluation and Decision Making*, Itaca, Illinois, Peacock, 1971.
[40] R. Pineault y C. Daveluy, *La planificación sanitaria. Conceptos, métodos, estrategias*, Barcelona, Masson, 1987.
[41] C. H. Weiss, *Investigación evaluativa*, México, Trillas, 1970, «Evaluation Research in the Political Context en E. L. Struening y M. B. Brewer (comps.), *Hand book on Evaluation Research*, Londres, Sage, 1980.

3. ELEMENTOS PARA UNA DEFINICIÓN DE EVALUACIÓN

Apoyados en las consideraciones precedentes, queremos intentar una definición de evaluación, que recoja sus principales rasgos característicos, en cuanto proceso sistemático de valoración o enjuiciamiento.

> **La evaluación es una forma de investigación social aplicada, sistemática, planificada y dirigida; encaminada a identificar, obtener y proporcionar de manera válida y fiable, datos e información suficiente y relevante, en que apoyar un juicio acerca del mérito y el valor de los diferentes componentes de un programa (tanto en la fase de diagnóstico, programación o ejecución), o de un conjunto de actividades específicas que se realizan, han realizado o realizarán, con el propósito de producir efectos y resultados concretos; comprobando la extensión y el grado en que dichos logros se han dado, de forma tal, que sirva de base o guía para una toma de decisiones racional e inteligente entre cursos de acción, o para solucionar problemas y promover el conocimiento y la comprensión de los factores asociados al éxito o al fracaso de sus resultados.**

Veamos, a continuación, las características más relevantes de la evaluación, a partir de la definición operativa que acabamos de realizar:

Es una forma de investigación social aplicada...

En cuanto **investigación social,** la evaluación consiste en aplicar el método científico al conocimiento de un aspecto de la realidad. Y en cuanto **investigación aplicada,** se trata de aplicar el método científico para valorar la aplicación de estrategias cognitivas en la adquisición de conocimientos o de estrategias de acción de cara a lograr determinados propósitos. Dicho en otras palabras: no es un conocer para actuar (como es la investigación aplicada), sino un conocer para mejorar las formas de actuar.

Sistemática, planificada y dirigida...

Porque utiliza procedimientos basados en los requerimientos y exigencias del método científico. Se trata de estudiar de manera consciente, organizada y con una intencionalidad expresa un aspecto de la realidad. Este estudio no consiste en un conjunto de recetas, sino en establecer una estrategia dentro de un proceso que tiene una clara direccionalidad y para cuya consecución se establecen por anticipado los cursos de acción más racionales.

Encaminada a identificar, obtener y proporcionar de manera válida y fiable...

La evaluación es el proceso de enjuiciar algo, y para ello es necesario conocer primero ese objeto a evaluar. De ahí, que el proceso de evaluación implique y conlleve tareas de identificación de información (qué se va a evaluar), de obtención de dicha información (mediante técnicas de investigación social) y de difusión de la misma a los actores sociales interesados o a los responsables que han solicitado el estudio evaluativo.

Pero esta tarea de recogida y sistematización de datos no puede hacerse de cualquier forma. Es necesario que los procedimientos utilizados cumplan ciertos requisitos de fiabilidad y validez, a fin de que los resultados de la evaluación sean justificables y lo más objetivos y precisos posible.

Datos e información suficiente y relevante en que apoyar un juicio...

Evaluar es siempre «señalar el valor de una cosa», o lo que es lo mismo, es emitir un juicio de valor. No se trata de ponderar o enjuiciar algo con criterios subjetivos, de ahí que los resultados y juicios o valoraciones realizadas deban apoyarse en datos e información pertinente. La pertinencia de dicha información viene dada por su relevancia, es decir, por la relación que guarda con las decisiones a las que pretende servir la evaluación. Y por su suficiencia, esto es: la información no debe ser ni excesiva (estudiar hechos innecesarios o

poco significativos) ni insuficiente (lo que impediría establecer un juicio adecuadamente fundamentado).

Acerca del mérito y el valor...

Ya hemos aclarado en el parágrafo anterior la diferencia que existe entre el mérito y el valor de una acción, de manera tal que puede haber un programa meritorio sin valor, si bien toda actividad que tenga un valor debe ser —además— meritoria. Con la evaluación de un programa se pretende establecer y juzgar tanto el mérito como el valor del mismo.

De los diferentes componentes de un programa (tanto en la fase de diagnóstico, programación o ejecución)...

Hacemos esta aclaración porque muchas veces se identifica la tarea de evaluar con una acción *a posteriori* de algo ocurrido. Nada más falso. La evaluación de programas sociales puede realizarse tanto en el diagnóstico (la evaluación de necesidades, por ejemplo, o la jerarquización de problemas), como en la fase de programación (es el caso de las evaluaciones ex-ante o evaluaciones del diseño de un proyecto) y en la ejecución (evaluación en curso, continua, etc.). Además, la evaluación también puede hacerse una vez que el programa o el proyecto han finalizado (evaluación de impacto). Por lo tanto, si bien la evaluación, como fase de la estructura básica de procedimiento, ocupa un lugar posterior a la programación y ejecución en la mayoría de las ocasiones, se trata de un elemento a considerar en las distintas etapas, siempre que haya que realizar un juicio o valoración de algún aspecto o componente del programa a ejecutar, apoyado en información recogida sistemáticamente.

O de un conjunto de actividades específicas que se realizan, han realizado o realizarán, con el propósito de producir efectos y resultados concretos

No es imprescindible la existencia de un programa o de un proyecto para realizar la evaluación. La existencia de un conjunto de actividades específicas que se organizan para lograr un fin determinado, son suficientes para la acción de evaluar. Por lo tanto, para realizar una evaluación sistemática no existen requisitos respecto a la complejidad y organicidad de las acciones, basta con que éstas se realicen persiguiendo un objetivo concreto especificado de antemano. Dicho en otras palabras, toda aquella actuación encaminada a lograr ciertos efectos o producir unos resultados es susceptible de evaluarse de manera sistemática.

Cuando decimos «producir efectos y resultados concretos», tenemos en cuenta una doble dimensión de esos *propósitos:*

- por una parte, valorar el logro de los *objetivos* propuestos en un programa, servicio o actividad;
- por otro lado, valorar asimismo, en qué medida se satisfacen las necesidades de los usuarios, beneficiarios o destinatarios del programa, servicio o actividad.

De lo anterior se deriva el sentido de *utilidad* que debe tener la evaluación y la íntima relación que debe darse entre la evaluación y la práctica administrativa y las necesidades de los usuarios o destinatarios. Una investigación evaluativa no tiene sentido, si no es para mejorar la prestación de un servicio o la efectividad y eficacia de la administración de un programa.

Comprobando la extensión y el grado en que dichos logros se han dado

Es decir, con el proceso de evaluación se pretende dar cuenta sobre la forma o manera en que algo se ha llevado a cabo, y el grado en que dichas acciones han producido efectos o resultados concretos. Cuando hablamos de «grado», estamos haciendo referencia tanto a la extensión, cuantificación o magnitud de un efecto o consecuencia como a su profundidad. Ya se trate de evaluar una acción, un recurso o servicio, un resultado o lo que fuere.

De forma tal, que sirva de base o guía para una toma de decisiones racional e inteligente entre cursos de acción...

La investigación evaluativa sólo tiene sentido si está encaminada a la toma de decisiones. En efecto, una evaluación que sólo sirva para ser archivada en una biblioteca o para decir que se ha evaluado algo, carece de sentido y no es justificable desde el punto de vista técnico e inclusive ético. La necesidad de la evaluación viene dada porque permite una retroalimentación acerca de lo que se está haciendo y los errores que se cometen o han cometido, a fin de que se puedan ir subsanando, mejorando o evitando en sucesivas ocasiones. Asimismo, sirve para proporcionar información objetiva que pueda fundamentar las decisiones de los responsables de un programa o proyecto, haciendo que disminuyan las posibilidades de fracaso del mismo. Tampoco debemos olvidar que, en ese sentido, la evaluación es un instrumento útil para mejorar las políticas y las intervenciones sociales, haciéndolas más eficaces y eficientes, más idóneas y pertinentes.

No es que no se puedan tomar decisiones sin evaluación previa. Lo que estamos señalando es que si lo que se pretende es una toma de decisiones racional e inteligente, la evaluación se torna imprescindible. Ella permitirá elegir la alternativa de acción más conveniente, corregir una estrategia de acción o modificar actividades previstas, en función de los cambios que se den y de los resultados que se quieren obtener.

Para solucionar problemas y promover el conocimiento y la comprensión de los factores asociados al éxito o al fracaso de sus resultados

La evaluación no es un fin en sí mismo, sino un instrumento al servicio de unos objetivos que están relacionados con algunos aspectos o elementos de una intervención social.

Al hablar de evaluación de programas y servicios sociales, entendemos que las decisiones que se toman como resultado de una investigación evaluativa deben ir orientadas a la mejor solución posible de los problemas y las necesidades.

Además, el proceso de evaluación debe dar cuenta de los factores que han contribuido al éxito o al fracaso de una acción. Sólo de esta

forma se podrán corregir errores, se podrá aprender de otras experiencias, y, en definitiva, se podrá mejorar la acción social. Esto es lo que da un carácter de instrumentalidad a la evaluación.

* * *

En nuestra propuesta de evaluación de programas de trabajo social y de servicios sociales no prentendemos —como hace Scriven—, desplazar a la evaluación desde los *objetivos* hasta las *necesidades.* Consideramos necesario incluir a ambos. Lo tradicional ha sido centrar la evaluación en los objetivos, pero como advierte el ya mencionado Scriven [42], los objetivos propuestos pueden ser inmorales, poco realistas, no representativos de las necesidades reales de la gente (los destinatarios o beneficiarios del programa) o demasiado limitados para prever efectos secundarios posiblemente cruciales.

— En el primer caso se trata de utilizar procedimientos encaminados a comprobar en qué grado se han conseguido o no las metas y objetivos propuestos, e identificar los factores o razones que han influido en los resultados.

> La cuestión es: ¿Lo que hacemos responde a lo programado?
>
> Es lo que se denomina *evaluación formal.*

— En otro caso, se remite a la intencionalidad del programa de acuerdo a la situación-problema que se desea cambiar. Hace referencia a la realidad en que se aplica el programa. Se evalúan los cambios reales que se han efectuado y operado en la situación concreta.

> La cuestión es: ¿Los cambios y modificaciones que se producen en la situación-problema son resultantes (total o parcial) del programa o proyecto?
>
> Es lo que se denomina *evaluación sustantiva.*

42 M. Scriven, ob. cit.

4. LAS PSEUDO-EVALUACIONES Y LAS CUASI-EVALUACIONES

No todo lo que reluce es oro, ni todo lo que se llama evaluación es, en sentido estricto, una forma de evaluación científica. Como bien lo indican Stufflebeam y Shinkfield [43], existen junto a las evaluaciones científicas, pseudo-evaluaciones y cuasi-evaluaciones.

Las pseudo-evaluaciones

Son aquellas «dirigidas o utilizadas subrepticiamente para provocar un punto de vista determinado, positivo o negativo, sobre un objeto, independientemente de la valoración objetiva de su valor o mérito». Para ello se distorsiona la información, se la falsifica y, en el mejor de los casos, se utiliza selectivamente. Los autores mencionados distinguen dos tipos de pseudo-evaluaciones:

- las investigaciones encubiertas.
- los estudios basados en las relaciones públicas

Las **evaluaciones encubiertas** llamadas también evaluaciones políticamente controladas, son aquellas que se realizan no para valorar o enjuiciar lo que se está haciendo (aunque se diga que ésos son los propósitos), sino para «obtener, mantener o incrementar una esfera de influencia, poder o dinero».

En América Latina hemos encontrado decenas de evaluaciones encubiertas realizadas por algunas agencias donantes en relación a programas, proyectos o centros que financian. En algunos casos están realizadas por profesionales que poco o nada saben de investigación evaluativa; en otros, aunque tengan algunas nociones sobre métodos evaluativos, usan sus conocimientos para dar mejor revestimiento o ropaje académico a lo que hacen. Estas evaluaciones encubiertas sirven a los propósitos reales (pero ocultos) de los burócratas de las agencias donantes y de los burócratas de las organizaciones beneficiarias [44].

[43] D. L. Stufflebeam y A. J. Shinkfield, ob. cit.

[44] Algunos de estos problemas son tratados en el capítulo 3 en lo que respecta a los actores sociales implicados en el trabajo evaluativo, y concretamente en lo referente a posibles roles durante el proceso de evaluación.

Otra forma de pseudo-evaluaciones son los estudios basados en las **relaciones públicas.** De lo que se trata, en realidad, es de hacer un estudio para «crear una imagen positiva de una institución, un programa, un sistema y similares»... Se busca la información que puede ser de ayuda para asegurar el apoyo público y «extraer de él la imagen que desea y conviene». En suma: la pretendida evaluación tiene como propósito principal «vender una imagen» y cumplir funciones de *public relations* que, si bien pueden ser válidas, no constituyen un criterio científico de valoración.

En el caso de España y otros países latinos, además de estas formas de pseudo-evaluación que han señalado Stufflebeam y Shinkfield también se dan otros casos de falsas evaluaciones. Quizá porque en nuestros países no existe tan larga tradición evaluadora y, otras veces, porque los propósitos reales no son la evaluación científica. Es el caso, por ejemplo, de las evaluaciones (que no son tales), que concluyen indicando la o las formas en que debería hacerse la evaluación. O, dicho en otras palabras, las que en lugar de enjuiciar y valorar un servicio o programa, terminan señalando un listado de criterios para poder realizar una evaluación del mismo. Ésta es una forma —poco honesta, por cierto— de «cobrar» una investigación que se ha «vendido» como evaluativa, pero que, en la práctica, sólo sirve para realizar una evaluación posterior. De esta forma, se asegura un nuevo contrato donde se «promete» hacer una verdadera evaluación... Ésta, que es una forma de ganar dinero o aumentar el currículum, nos parece deshonesta, tanto desde el punto de vista ético como profesional.

En otro orden de cosas, como han señalado Luque y Casquete [45], en España los programas e intervenciones sociales suelen ser poco y mal evaluadas, ya que éstas «suelen valorarse junto al programa matriz, con lo cual su alcance particular es difícil de determinar», o bien son evaluadas «enfatizando los éxitos, minimizando los fracasos y proponiendo correcciones que escapan al diseño inicial de la evaluación». En otras ocasiones se evalúan los efectos producidos cuando éstos son ya rutinarios. En definitiva, para estos autores, estas situaciones revelan que: la evaluación no se considera un componente esencial del diseño; además no se realiza con rigurosidad; y los evaluadores suelen actuar con gran condescendencia, porque generalmente son sus mismos diseñadores y ejecutores.

[45] A. Luque y A. Casquete de Prado, «La evaluación de programas de intervención social: criterios y técnicas», en *Revista de Treball Social*, núm. 115, 1989.

Las cuasi-evaluaciones

Se trata de evaluaciones que no siempre permiten formular un juicio valorativo, habida cuenta que las cuestiones de «valor» suelen ser secundarias o tangenciales, como ocurre con:

- los estudios basados en los objetivos;
- los estudios basados en la experimentación.

En cuanto a los **estudios basados en objetivos**, y que han sido los precursores de los trabajos evaluativos [46], son una forma de evaluar que se limita a «determinar si los objetivos han sido alcanzados y, de acuerdo con esto, concluir si se ha tenido éxito en el trabajo que se ha valorado». Sin embargo, el poder especificar en qué medida se han alcanzado los objetivos propuestos, no permite un juicio de valor sobre un programa, plan, actividades o servicio. Es el caso, por ejemplo, de la evaluación educativa tal como la concibe Bloom y otros: que los alumnos alcancen o no los objetivos prefijados no brinda evidencia válida y fiable sobre el valor de la escuela o el sistema educativo. Es más, ni se lo plantea. Dicho en otros términos: se pueden alcanzar los objetivos propuestos, sin que ello constituya una garantía de que lo que se está haciendo tenga un valor y sea significativo.

Además, como señalan Stufflebeam y Shinkfield, este tipo de cuasi-evaluaciones produce, «una información que llega demasiado tarde para ser utilizada en el perfeccionamiento de los servicios» y «de muy poco alcance como para constituir una base sólida a la hora de enjuiciar el valor de un servicio».

Por otro lado, los **estudios basados en la experimentación** tienen una limitación en cuanto al aspecto sustantivo de toda evaluación: no siempre incluyen cuestiones relacionadas con los juicios de valor. Su limitación proviene del método utilizado que, si bien puede proporcionar información sobre relaciones causales, no siempre permite la formulación de un juicio valorativo, y esto es un aspecto sustancial de la evaluación. Por otra parte, sólo considera los problemas que son susceptibles de estudiarse con el método experimental, lo que restringe sus posibilidades de aplicación a la investigación evaluativa. Así, este tipo de estudios es más aplicable en evaluación de resultados que en otros tipos de evaluación.

[46] Véase en este mismo capítulo, en el parágrafo 2, las definiciones de Tyler, Suchman o Grondlund.

A las pseudo-evaluaciones y a las cuasi-evaluaciones, se contraponen las evaluaciones científicas o investigación evaluativa propiamente dicha (llamadas «verdaderas evaluaciones» por los autores que hemos seguido en este parágrafo), cuestión que pretende ser el tema central de este trabajo.

5. TIPOS DE EVALUACIÓN

En lo que respecta a las formas o tipos de evaluación, podemos hacer muchas clasificaciones con arreglo a diferentes criterios, pero son cuatro las que tienen mayor interés práctico: según el momento en que se evalúa, según el papel o función que cumple la evaluación, según la procedencia de los evaluadores y según los aspectos del programa que son objeto de evaluación.

Según el momento en que se evalúa

De acuerdo a este criterio, se puede hacer una triple distinción:

a. **Evaluación antes (o ex-ante)**, llamada también inicial o pre-decisión [47]. Como su nombre indica, se realiza antes de tomar la decisión de emprender un programa o proyecto, o de aprobar su realización. Es decir, se hace en la fase de diseño del programa. Consiste en evaluar el programa o proyecto en sí mismo, mediante la estimación crítica de su pertinencia, viabilidad y eficacia potencial, con el fin de proporcionar criterios racionales sobre la conveniencia o no de llevar a cabo un programa o proyecto. Generalmente, trata de «comparar la eficacia o la rentabilidad económica de las diferentes acciones para alcanzar los objetivos deseados» [48].

[47] J. M. Lance, *L'évaluation des programmes à la prévention: concepts et principes d'aplication*, Quebec, Commission de Santé et Securité du Travail, 1982. P. H. Rossi y H. E. Freeman, *Evaluation: A Systematic Approach*, Sage Pub., Beverly Hills, 1982.

[48] R. Pineault y C. Daveluy, ob. cit.

Comporta tres aspectos principales:

- pertinencia del proyecto con la realidad: se trata de establecer la coherencia entre las soluciones que se proponen y la realidad que se pretende modificar.
- coherencia y congruencia internas: es un análisis que atiende fundamentalmente a los aspectos formales. Interesa básicamente evaluar la organicidad/unidad del proyecto. Para ello hay que examinar su viabilidad y coherencia de las relaciones entre:
  - — medios/recursos y objetivos
  - — objetivos generales, objetivos específicos y metas
  - — diagnóstico y proposiciones
- rentabilidad económica de las diferentes acciones para alcanzar los objetivos propuestos.

b. **Evaluación durante** la ejecución, denominada también evaluación de gestión, evaluación continua, evaluación concurrente, monitorización o evaluación concomitante. Es la que se realiza durante la fase de ejecución, suministrando información sobre la marcha del programa con una ponderación de los resultados. Su objetivo básico es evaluar los cambios situacionales, es decir, establecer en qué medida se está cumpliendo y realizando el programa o prestando un servicio de acuerdo a la propuesta inicial.

No siempre es fácil diferenciar en la práctica este tipo de evaluación con el control operacional. En sentido estricto, la evaluación continua se diferencia del control porque ésta proporciona también un juicio sobre los supuestos en que se apoya la formulación del programa, a la vez que permite adoptar dos tipos de decisiones:

- — continuar o no con el programa, y
- — en el caso que se justifique su continuidad: establecer si se mantiene la formulación inicial o se redefinen los objetivos y metas propuestas y los procedimientos operativos que se utilizan.

Este tipo de evaluación permite una retroacción constante a lo largo de todo el proceso de desarrollo del programa.

c. **Evaluación ex-post:** es la que se realiza una vez que el programa o proyecto ha finalizado. En sentido estricto, hay que diferenciar la **evaluación de fin de proyecto** de la **evaluación ex-post.** Así, la evaluación de fin de proyecto es la que se realiza una vez concluida la fase de ejecución; mientras que la evaluación ex-post propiamente dicha, se lleva a cabo cuando el programa o proyecto ha alcanzado su pleno desarrollo (meses o incluso años después de finalizada la ejecución). Por ello, este último tipo de evaluación se suele llamar **evaluación de impacto** o **evaluación post-decisión.** En definitiva, se trata de dos formas de evaluación de resultados que proveen información sobre la ejecución, funcionamiento y resultados o efectos de un programa. De ordinario se realiza para evaluar cuánto y cómo se ha cambiado la «situación inicial», o cuánto se ha logrado o alcanzado la «situación objetivo», según lo que se tome como punto de referencia.

Tanto la evaluación durante como la evaluación ex-post (en sus distintas modalidades), tienen una doble finalidad:

- valorar el logro de los resultados generales, en términos de:
  - — eficiencia
  - — productos
  - — efectos
  - — impacto
- obtener enseñanzas y experiencias para otros programas o proyectos futuros.

Según las funciones que cumple la evaluación

Después de un análisis crítico de los diferentes enfoques de evaluación que estudian «en qué medida se han alcanzado los objetivos del programa», Scriven propone modalidades para evaluar las necesidades de los usuarios. De ahí surge la distinción entre evaluación sumativa y evaluación formativa, ambas aluden al papel que desempeña la evaluación, y que, como veremos, es criticada por algunos autores.

a. La **evaluación sumativa** hace referencia al estudio de los

resultados o efectos de un programa [49]. A través de esta modalidad evaluativa se determina hasta qué punto se cumplen los objetivos o se producen los efectos previstos. Determina el valor de un programa una vez que ha sido desarrollado, investiga los efectos y los compara con las necesidades de los usuarios o beneficiarios. Podemos decir, entonces, que este tipo de evaluación se dirige básicamente a juzgar si un programa vale la pena mantenerlo o darlo por terminado.

b. La **evaluación formativa** hace referencia al seguimiento que se realiza durante el proceso de ejecución de un programa o proyecto. Proporciona información acerca de cómo se desarrolla dicho proceso y sirve básicamente para ayudar a la puesta en marcha de un programa o para mejorar lo que se está realizando o su funcionamiento.

Respecto a la distinción entre evaluación sumativa y evaluación formativa, Cronbach piensa que «los dos términos no son adecuados para las discusiones de hoy en día [...] Las evaluaciones se usan casi totalmente de un modo formativo cuando se usan. Esto es cierto, incluso en los estudios que se autolimitan a medir resultados» [50]. Nosotros creemos que la distinción sigue siendo válida, ya que no hay que menospreciar la evaluación sumativa en beneficio de la formativa o viceversa. Estas dos modalidades son complementarias. Y de lo que se trata es de utilizar una u otra forma, de acuerdo al contexto y la situación concreta.

Dentro de este criterio de clasificación —según las funciones que cumple la evaluación— la propuesta de Patton [51] denominada «evaluación centrada en la utilización» *(Utilization-Focused Evaluation)* nos parece más adecuada. Esta modalidad se corresponde con una concepción de «sistema abierto» en la teoría de las organizaciones [52]. Dicha concepción sitúa a la organización en relación con un medio

---

[49] M. Q. Patton, *Utilization-Focused Evaluation*, Beverly Hills, Sage Pub., 1978; L. L. Morris y T. C. Fitz-Gibbon, *Evaluation Handbook*, Beverly Hills, Sage Pub., 1978.

[50] J. L. Cronbach, *Toward Reform of Program Evaluation*, San Francisco, Jossey-Bass, 1980.

[51] M. Q. Patton, ob. cit.

[52] A. Broskowski y J. Priscoll, «The Organizational Context of Program Evaluation», en C. C. Attkinson; W. A. Hargreaves, y M. J. Horowitz (comps.), *Evaluation of Human Service Programs*, Nueva York, Academic Press, 1978; J. D. Thompson, *Organization in Action*, Nueva York, McGraw-Hill, 1967; P. R. Lawrence y J. W. Lorsch, *Organization and Environment: Managing Differentation and Integration*, Homewood, Illinois, R. D. Irwin, 1979.

ambiente caracterizado por la incertidumbre y una cierta turbulencia [53]. Siendo importante, entonces, para el éxito de esa organización, adaptarse a ese medio ambiente, tomándose las decisiones en función de criterios de «satisfacción suficiente» *(satisficing)*, es decir, tratando de reducir la incertidumbre y la turbulencia, más que de optimizar o maximizar —como se propone en el enfoque racional o el sistemático [54].

Por lo tanto, sería más correcto hablar de «racionalidad limitada»; lo que nos lleva a considerar la evaluación sumativa como de más difícil aplicación, dada la dificultad para formular metas estables y permanentes en las organizaciones. Estas circunstancias son las que llevan a Patton a plantearse la «evaluación centrada en la utilización» *(Utilization-Focused Evaluation)*, consistente en adaptar continuamente los métodos seleccionados por el evaluador a las situaciones particulares. El elemento esencial aquí es la participación continua en todo el proceso evaluativo, tanto de los decisores como de los destinatarios de la información [55].

Según la procedencia de los evaluadores

De acuerdo a este criterio pueden distinguirse cuatro tipos de evaluación:

a. **Evaluación externa:** es aquella que recurre a evaluadores que no pertenecen, ni están vinculados (directa o indirectamente) a la institución ejecutora del programa o proyecto que se evalúa. Cuando se realiza este tipo de evaluación, de ordinario se recurre a la participación de expertos contratados por la institución que quiere evaluar alguna o la totalidad de las actividades que realiza, áreas de actuación o programas/proyectos específicos.

b. **Evaluación interna:** esta modalidad de evaluación es la que se realiza con la participación (como evaluadores) de personas que pertenecen a la institución promotora o gestora del programa o proyecto a evaluar, pero que no son directamente responsables de la ejecución.

---

[53] J. D. Thompson, ob. cit.; S. Terreberry, «The Evolution of Organizational Environments», en *Adm. Sci. Quant.*, vol. 12, 1968; P. R. Lawrence, ob. cit.

[54] R. Pineault y C. Daveluy, ob. cit.

[55] M. Q. Patton, ob. cit.

c. **Evaluación mixta:** este tipo de evaluación es una combinación de las anteriores; se realiza por un equipo de trabajo que incluye evaluadores externos (ajenos a la institución cuyo programa o proyecto se evalúa) y evaluadores internos (pertenecientes a la institución ejecutora).

d. **La autoevaluación:** las actividades evaluativas están a cargo de aquellos que están implicados directamente en la ejecución o realización del programa o proyecto, y que valoran y enjuician sus propias actividades para determinar si están cumpliendo las metas propuestas.

Ahora bien, realizadas estas distinciones/clasificaciones, descendiendo a preocupaciones prácticas antes de realizar cada investigación evaluativa cabe preguntarse ¿qué tipo de evaluación es la más adecuada?: ¿evaluación externa o evaluación interna? ¿mixta o autoevaluación? Existen ventajas y desventajas para una u otra opción. Veámoslo.

Cuando se procede a realizar una evaluación con el personal de la misma institución o unidad administrativa, sobre todo si se trata de la administración pública, se corre el riesgo de que los responsables de esta tarea, consciente o inconscientemente, traten de resaltar lo bueno del programa y de minimizar los aspectos negativos o menos positivos. En otros casos se busca el «chivo expiatorio» responsable de los fracasos, ya sea externos a la institución o dentro de ella. También puede ser una buena ocasión (en el caso de conflictos o tendencias contrapuestas al interior de la institución) para que los evaluadores tomen desquite con algunos responsables del programa con quienes tienen una situación conflictiva o de enfrentamiento.

Las ventajas de la evaluación interna vienen dadas básicamente por el mayor conocimiento y familiaridad que se tiene de lo que se va a evaluar. Pero tiene sus desventajas derivadas de los riesgos de subjetividad o, si se quiere, de menor garantía de objetividad como consecuencia de la implicación de los evaluadores con lo que se evalúa. Son a la vez, juez y parte.

Por el contrario, los evaluadores ajenos a la organización cuyos programas o proyectos son evaluados, son personas que no están implicadas en el programa a evaluar. Existe la ventaja de una mayor objetividad, aunque también hay desventajas: no es fácil que un evaluador externo pueda captar plenamente todos los factores en juego (y que tienen su historia dentro del programa o de la organización) y con la naturaleza y funcionamiento del programa.

Frente a estas ventajas y desventajas, puede pensarse en la conveniencia de una evaluación mixta que, en principio, permitiría equilibrar los factores desfavorables y reforzar los favorables.

Según los aspectos del programa que son objeto de evaluación

Una de las clasificaciones más útiles es la que se realiza atendiendo a los aspectos o componentes del programa que son objeto de evaluación. Los tipos de evaluación que resultan de este criterio, tienen implicaciones metodológicas y técnicas muy importantes, hasta el punto que cuando se habla de tipos de evaluación, se suele hacer referencia a esta forma de clasificación.

Ahora bien, en este punto no existe una coincidencia total entre los distintos evaluadores y autores que han escrito sobre la materia.

Antes de explicar nuestra tipología de evaluaciones con arreglo al criterio del objeto de evaluación, queremos pasar revista a las clasificaciones y propuestas de algunos autores.

Por comenzar con un ejemplo que nos es más cercano, podemos citar la clasificación que hacen Luque y Casquete [56]. Para estos autores españoles, las evaluaciones que pueden realizarse son las siguientes:

- evaluación de necesidades
- evaluación de procesos
- evaluación de resultados
- evaluación de eficacia
- evaluación de costos

Esta clasificación, desde nuestro punto de vista, presenta algunos problemas conceptuales, ya que la evaluación de la eficacia puede ser incluida en la evaluación de resultados (de hecho, cuando se realiza una evaluación de resultados, se comprueba —entre otras cosas— la eficacia real del programa). Por otra parte, al hablar de evaluación de costos (sería más correcto hablar de evaluación económica), se hace referencia a un tipo de evaluación cuya naturaleza no es similar al resto de los tipos antes indicados. Lo que distingue a la evaluación

[56] A. Luque y A. Casquete de Prado, ob. cit.

económica del resto de las evaluaciones son los procedimientos y unidades de medida que utiliza, y no tanto los aspectos objeto de evaluación (salvo en el caso de evaluación del rendimiento o rentabilidad). Dicho en otras palabras, se puede hacer evaluación económica dentro o fuera de una evaluación de necesidades, procesos o resultados, pero también puede no hacerse. Es decir, estos autores realizan una clasificación utilizando dos criterios clasificatorios distintos y no de forma simultánea, lo que puede inducir a error.

Siguiendo con autores españoles, podemos mencionar la clasificación que realiza Caride [57], cuando distingue cuatro tipos de evaluación:

- evaluación de contexto/evaluación de necesidades
- evaluación del diseño
- evaluación del proceso
- evaluación del producto

En líneas generales se ajusta a la distinción tripartita en la que suelen coincidir la mayoría de los autores. Sin embargo, Caride diferencia la evaluación de necesidades de la evaluación del diseño y conceptualización de programas (distinción que muchos autores no realizan, por considerar la evaluación de necesidades como parte de ella). De alguna forma esta clasificación se ajusta al criterio de evaluación temporal (antes, durante, después) sin ser exactamente lo mismo.

En una obra de muy reciente publicación [58], F. Alvira establece una nueva tipología de evaluaciones de acuerdo a un criterio analítico/lógico, y con una relación de tipo jerárquico entre ellas:

- evaluación de necesidades
- evaluación del diseño/conceptualización del programa de intervención
- evaluación de la evaluabilidad
- evaluación de la implementación
- evaluación de la cobertura

[57] J. A. Caride, *De la evaluación de necesidades a la evaluación de programas sociales en desarrollo comunitario*, Universidad de Santiago de Compostela, s/f (fotocopiado).

[58] F. Alvira, *Metodología de la evaluación de programas*, Madrid, CIS, 1991.

- monitorización y seguimiento del programa
- evaluación de resultados
- evaluación de impacto
- evaluación económica

En el campo de la salud, se acepta generalmente la clasificación de Pineault y Daveluy [59] y Donabedian [60] que establece tres tipos de evaluación:

- evaluación de la estructura
- evaluación del proceso
- evaluación de los efectos

Esta clasificación sin duda es muy útil para los programas de salud, ya que éstos básicamente consisten en la utilización de una serie de recursos, organizados para la prestación de ciertos servicios y actividades, que persiguen el logro de determinados objetivos. De ahí que interese de manera especial la evaluación de dichos recursos y su organización (estructura), la evaluación de las actividades y servicios (proceso) y la evaluación de los efectos (objetivos). Por otra parte, esta clasificación se identifica bastante con el consenso generalmente aceptado en este campo; si bien para los servicios sociales nos parece un poco limitada.

La clasificación de Rossi y Freeman [61] y Ruthman [62], tiene bastante similitud con la anterior, si bien su formulación específica puede adaptarse mejor para los programas de acción social o servicios sociales:

- evaluación del diseño y conceptualización del programa
- evaluación o seguimiento de la instrumentación y desarrollo del programa
- evaluación o valoración de la efectividad y eficiencia del programa

[59] R. Pineault y C. Daveluy, ob. cit.

[60] A. Donabedian, ob. cit., y *La calidad de la atención médica. Definición y métodos de evaluación*, México, La Prensa Médica Mexicana, 1984.

[61] P. H. Rossi; H. E. Freeman y S. R. Wright, *Evaluation. A Systematic Approach*, Beverly Hills, Sage, 1979.

[62] L. Ruthman, ob. cit.

En esta clasificación se entremezclan algunos de los aspectos mencionados separadamente por Pineault y Daveluy y Donabedian. Es decir, no se trata solamente de un cambio en la denominación de cada tipo de evaluación.

Por su parte, y dentro del capítulo latinoamericano, encontramos una clasificación de las evaluaciones atendiendo a los aspectos que serán evaluados (áreas). En este sentido, la clasificación que proponíamos [63] hace más de una década, y que en algún sentido también

EVALUACIÓN FORMAL	EVALUACIÓN SUSTANTIVA
Atiende a los componentes internos del programa. Se juzga la **pertinencia formal y potencial** del programa o coherencia interna entre sus distintos componentes.	Trata de juzgar la pertinencia de los logros del programa en relación con los problemas o necesidades que afectan a la población destinataria y que dieron objeto a la intervención. Se juzga la **pertinencia real** del programa.
Áreas de coherencia interna	**Áreas de coherencia externa**
a. evaluación del estudio y diagnóstico. *b.* evaluación del diseño o fase de programación. *c.* evaluación del proceso y desarrollo del programa (comparar lo que se está realizando con lo planificado). *d.* evaluación de los insumos (cantidad, calidad y disponibilidad de recursos para implementar el programa). *e.* evaluación del perfil estructural y funcional de la institución desde la cual se realiza el programa. *f.* evaluación de los procedimientos utilizados. *g.* evaluación de la coordinación del programa con otros similares o con aquellos que debe coordinarse.	*a.* evaluación de los resultados efectivos (estimar, valorar y juzgar los logros). Puede ser una evaluación de productos, efectos o impacto. *b.* opinión de los beneficiarios, destinatarios o usuarios. *c.* evaluación de los efectos indirectos y de los efectos no esperados.

[63] E. Ander-Egg, ob. cit.

es compartida por Espinoza Vergara [64], distinguía diez áreas de evaluación: siete de ellas se refieren a la coherencia interna del programa o proyecto, y las tres restantes a la coherencia externa. En el primer caso se trata de una **evaluación formal**, mientras que en el segundo es una **evaluación sustantiva.**

Ahora bien, como se decía en ese mismo libro, «en la práctica, toda evaluación comporta el análisis de determinadas áreas de coherencia interna y otras de coherencia externa. Depende de cada caso concreto, según las necesidades e intereses de quienes encomiendan la realización de una investigación evaluativa. La distinción que hacemos en diez áreas tiene, fundamentalmente, un propósito pedagógico: ayudar a una mejor comprensión de los diferentes aspectos que abarca la tarea evaluativa de un programa realizado en una institución u organización» [65]. Hoy, como explicamos de inmediato, proponemos una clasificación diferente, que incluye los elementos que antes habíamos considerado dentro de las áreas de evaluación [66].

En nuestra propuesta concreta, a la hora de clasificar los tipos de evaluación según los aspectos a evaluar, hacemos una triple distinción:

- Evaluación del diseño y conceptualización del programa.
- Evaluación de la instrumentación y seguimiento del programa (evaluación del proceso).
- Evaluación de la eficacia y eficiencia del programa (evaluación de resultados).

Evaluación del diseño y conceptualización del programa

Este tipo de investigación evaluativa —tal como su denominación lo indica— evalúa básicamente un trabajo de gabinete por el que se

[64] M. Espinoza Vergara, ob. cit.

[65] E. Ander-Egg, ob. cit.

[66] Consideramos que esta clasificación, si bien es bastante diferente de las restantes, es, en ciertos aspectos, compatible con algunas de las ya mencionadas. Así, y como luego veremos más detenidamente en el capítulo 3, dentro de las áreas de coherencia interna, las dos primeras son equivalentes o pueden incluirse en la evaluación del diseño y conceptualización de programas. El resto de las áreas de coherencia interna puede encuadrarse dentro del seguimiento de la instrumentación y desarrollo del programa. Y la totalidad de las áreas de coherencia externa o evaluación sustantiva puede identificarse con la valoración de la efectividad y eficiencia del programa. Sin embargo, hemos dejado de lado esta clasificación por la que proponemos en este mismo capítulo.

juzga la pertinencia formal y potencial de un programa, teniendo en cuenta básicamente la coherencia interna entre sus distintos componentes. Comporta tres aspectos fundamentales:

- Evaluación del estudio-investigación.
- Evaluación del diagnóstico.
- Evaluación del diseño y concepción del programa.

Si se han seguido los pasos o requerimientos del método científico, el paso previo a la elaboración de un programa es el estudio/investigación de aquella situación-problema o aspecto de la realidad sobre la que se va a actuar. Esta investigación, como todas las que se realizan con un propósito de intervención social, es una investigación aplicada. Consecuentemente debe culminar con un diagnóstico de la situación-problema [67]. En esta investigación y en el diagnóstico, se trata de establecer la naturaleza, magnitud y características básicas del problema que será objeto de intervención, así como los recursos y medios operacionales de intervención, susceptibles de utilización, y los factores relevantes contextuales que inciden en el mismo.

Ahora bien, si la investigación y/o el diagnóstico no reflejan adecuadamente la realidad, todas las elaboraciones posteriores (desde el diseño hasta la programación y ejecución) se irán montando sobre una base falsa. De ahí la necesidad de este tipo de evaluación, cuya realización tiene un mayor sentido si se efectúa en la fase de formulación y planeamiento del programa.

Si bien hemos denominado de manera general a estos tres aspectos que pueden ser evaluados «diseño y conceptualización del programa», en sentido estricto evaluar el diseño y concepción del programa es evaluar el modelo de intervención social al que se recurre para resolver determinada situación problemática. Esto comprende en sus aspectos más formales las estrategias de acción, las actividades concretas que se han propuesto y, sobre todo, los métodos, técnicas y procedimientos que se piensan utilizar. Sin embargo, en este punto sería importante que la evaluación pusiera de relieve (en el sentido de que explicitase), cuál es el modelo o paradigma subyacente. De ordinario no se suele tener una conciencia plena de estos elementos subyacentes, ni por parte de quienes formulan el programa, ni de quienes lo evalúan.

[67] Hemos explicado en otro trabajo (*Investigación y diagnóstico para el trabajo social*, Buenos Aires, ICSA-Hvmanitas, 1986), que la realización de un diagnóstico es algo más que la realización de una investigación. Se puede realizar una buena investigación y un diagnóstico deficiente. Sin embargo, un diagnóstico no puede hacerse sin la base de un estudio previo.

Evaluación de la instrumentación y seguimiento del programa

Cuando ya se ha puesto en marcha un programa de intervención social puede ser necesario evaluar **cómo está funcionando.** Esta evaluación puede ser global o de alguno de los aspectos puntuales que comporta el proceso de ejecución del programa y que puede ser objeto de seguimiento. La evaluación del proceso aborda diferentes componentes relacionados con el funcionamiento del programa y con los servicios producidos. Comprende varios aspectos y dimensiones: en primer lugar, la cobertura del programa (en qué medida alcanza a la población-objeto), los aspectos técnicos de la implementación (cómo se operacionaliza el programa), los aspectos estructurales y funcionales del organismo responsable del programa o de la prestación de los servicios y, por último, el rendimiento del personal responsable de llevar a cabo el programa. Veamos en qué consiste, en términos generales, cada una de estas evaluaciones puntuales.

Evaluación de la cobertura. Todo programa de acción social tiene unos destinatarios y pretende cubrir una determinada área de actuación. De lo que se trata es de establecer en la evaluación de la cobertura lo siguiente:

— en qué medida se llega a la población destinataria.
  - la población-objeto conoce el programa: cuántos, en qué medida.
  - el programa es accesible; si no lo es, qué barreras u obstáculos dificultan la accesibilidad.
  - es aceptado el programa por la población.

— en qué medida se cubre el área de actuación; cuál es la cobertura efectiva.

Evaluación de la implementación. Para llevar a cabo cualquier tipo

de actividades es necesario que lo programado sea implementado. Esto significa que se hayan previsto los instrumentos necesarios para traducir operativamente lo que quería realizarse en un espacio y tiempo determinado.

A veces un programa no está alcanzando los objetivos, resultados o efectos deseados, porque hay deficiencias en la implementación, es decir, porque los instrumentos y medios utilizados no son los adecuados. Para esto hay que establecer si estos medios e instrumentos son:

- **necesarios**: cuando no se puede prescindir de ellos porque contribuyen significativamente al éxito del programa.
- **suficientes**, en el sentido de que bastan para alcanzar las metas y objetivos propuestos.
- **idóneos**, es decir, tienen la capacidad de cumplir con las metas establecidas (obtener resultados en cantidad y calidad dentro de los plazos propuestos).
- **potentes**: en cuanto tienen la capacidad de atacar la situación-problema y de sortear obstáculos y dificultades.
- **eficaces**, puesto que los medios utilizados son los más idóneos en relación a los objetivos y propósitos que se buscan.

Evaluación del ambiente organizacional en el que se desarrolla el programa. De lo que se trata es de valorar hasta qué punto la organización responsable del programa favorece o dificulta la marcha del mismo, ya sea en sus aspectos estructurales como funcionales. Este tipo de evaluación implica analizar tanto el aspecto organizativo formal como el psico-social, a la luz de los objetivos y fines de la institución y el ambiente o contexto social en que se inserta.

Entendiendo la organización —desde una perspectiva sistémica— como un sistema abierto compuesto de cinco sub-sistemas: objetivos y valores, tecnológico, estructural, psico-social y administrativo [68]; la evaluación del ambiente organizacional incluiría a estos cinco sub-sistemas componentes, en su relación con el programa de intervención y el contexto o supra-sistema en que se inserta.

[68] F. Kast y J. Rosenzweig, *Administración en las organizaciones. Un enfoque de sistemas*, México, Mac Graw Hill, 1979.

Evaluación del rendimiento personal. La evaluación del rendimiento personal consiste en medir la capacidad, competencia y habilidad de un individuo para efectuar determinadas actividades y tareas que le son asignadas, como propias de su trabajo, dentro de un programa.

Descrito de una manera general lo que comporta el rendimiento personal, pareciera fácilmente delimitable aquello que queremos evaluar, pero en cuanto comenzamos a desglosar los componentes y elementos observables que comportan, el problema se torna mucho más complejo, habida cuenta de que hay muchos aspectos a considerar en lo que configura el rendimiento personal; de aquí algunos:

- las habilidades y aptitudes necesarias para la tarea;
- la actitud frente al trabajo y las motivaciones para realizarlo responsablemente;
- la capacidad de aplicar conocimientos (teóricos y prácticos) y de sistematizar la propia experiencia;
- forma y capacidad de organizar el trabajo y de solucionar los problemas concretos.

Cada uno de estos elementos refleja una parte del rendimiento total; evaluar uno solo de estos aspectos puede ser totalmente insuficiente. Hemos de decir, además, que para la evaluación del rendimiento personal, la actuación primera y básica que hay que realizar es la de identificar las actividades y áreas que hay que evaluar.

Evaluación de la eficacia (resultados) y eficiencia (rentabilidad)

En cuanto a la evaluación de la eficacia o efectividad (que es la evaluación de resultados), consiste en analizar en qué medida se están alcanzando los resultados previstos, aunque en algunos casos sería oportuno evaluar resultados o efectos no previstos.

Esta evaluación de resultados se establece en relación a los usuarios/beneficiarios del programa. Cuando se tiene en cuenta al conjunto de la población (de la que forma parte los destinatarios del programa) se realiza lo que se denomina evaluación de **impacto.**

De todos los aspectos que hemos venido considerando, cabe señalar que la evaluación de resultados tiene una importancia y centralidad indiscutible. Y lo es hasta tal punto, que todos los otros

aspectos pueden ser interesantes y útiles para una investigación evaluativa, pero siempre lo son en función última de los resultados. ¿De qué vale o sirve que funcione la institución responsable del programa, si no se logran resultados esperados?, ¿de qué vale o sirve una adecuada implementación, si luego no se alcanzan los resultados previstos?, ¿de qué vale o sirve alcanzar la cobertura prevista, si no se obtiene el efecto deseado?...

Evaluación de la eficiencia o rentabilidad económica de un programa

La evaluación de eficiencia es básicamente una evaluación de rentabilidad económica (existe también la rentabilidad política y social) que en algunos casos conviene considerar dentro de la evaluación.

Cuando hablamos de evaluación económica, aludimos a un tipo de análisis que tiene en cuenta:

— el coste del programa
en relación
— a los resultados que se han obtenido.

Para la evaluación de la eficiencia, hay tres tipos de análisis:

- coste-efectividad, o coste-eficacia,
- coste-utilidad,
- coste-beneficio.

Todo lo expresado aquí sobre tipologías de evaluación, según sea el aspecto del programa que se evalúa, podemos resumirlo en los esquemas de las páginas siguientes.

MODALIDADES DE EVALUACIÓN SEGÚN EL ASPECTO DEL PROGRAMA O LA NATURALEZA DEL OBJETO DE EVALUACIÓN

TIPOS DE EVALUACIÓN	EVALUACIÓN DEL DISEÑO Y CONCEPTUALIZACIÓN DEL PROGRAMA	EVALUACIÓN DE LA INSTRUMENTACIÓN Y SEGUIMIENTO DEL PROGRAMA (EVALUACIÓN DEL PROCESO)	EVALUACIÓN DE LA EFICACIA Y EFICIENCIA DEL PROGRAMA (EVALUACIÓN DE RESULTADOS O EFECTOS)
	Evaluación del estudio-investigación. **Evaluación del diagnóstico.** **Evaluación de la concepción y del diseño del programa.**	**Evaluación de la cobertura del programa.** **Evaluación de la implementación del programa.** **Evaluación del ambiente organizacional en que se desarrolla el programa.** **Evaluación del rendimiento del personal.**	**Evaluación de la eficacia o efectividad del programa (también denominada evaluación de resultados) y evaluación de impacto.** **Evaluación de la eficiencia del programa o evaluación de la rentabilidad económica.**
Momento más oportuno para realizar la evaluación.	*En la fase de formulación del programa y planeamiento de la intervención.*	*Cuando ya se ha puesto en marcha el programa y durante su ejecución.*	*Cuando el programa lleva funcionando un largo tiempo y/o al terminarlo.*

Cuestiones prácticas que comprende cada fase	*Momento o fase del proceso de intervención social*	*Tipos de evaluación que deben realizarse en cada fase o momento de la intervención*		*Momento más oportuno para realizar la evaluación*
• Identificación de problemas y necesidades.	ESTUDIO/INVESTIGACIÓN	• Evaluación del estudio.	*Evaluación del diseño y conceptualización del programa (concepción y planteamiento)*	ANTES
• Sistematización de la información, naturaleza y magnitud del problema; evaluación de necesidades; factores relevantes; prognosis y análisis de viabilidad política.	DIAGNÓSTICO	• Evaluación del diagnóstico.		
• Definición del problema y de la situación-objetivo. Formulación de objetivos generales y específicos. Establecimiento de prioridades y estrategias de acción. Diseño de proyectos.	PLANIFICACIÓN	• Evaluación del diseño y conceptualización del programa.		
• Determinación de la población-objeto. • Previsión de los instrumentos, recursos y medios necesarios. • Establecimiento del tipo de organización necesaria para llevar a cabo el programa. • Determinación del tipo y cualificación del personal.	FASE OPERACIONAL O EJECUCIÓN	• Evaluación de la cobertura. • Evaluación de la implementación. • Evaluación del ambiente organizacional. • Evaluación del rendimiento del personal.	*Evaluación de la instrumentación y seguimiento del programa (proceso)*	DURANTE
• Consecución de objetivos operacionales y logro de resultados. • Rentabilidad económica de la actividad realizada.	EVALUACIÓN DE FIN DE PROYECTO Y EVALUACIÓN DE IMPACTO	• Evaluación de la eficacia o efectividad (resultados, efectos e impacto). • Evaluación de la eficiencia (rentabilidad económica).	*Evaluación de la eficacia y eficiencia del programa (resultados y efectos)*	DESPUÉS

EVALUACIÓN
enjuiciar o valorar sobre la base de información recogida sistemáticamente

Capítulo 2

Cuestiones básicas en torno a los objetivos, principios y requisitos de la investigación evaluativa

1. Objetivos de la evaluación:

a. Establecer el grado de pertinencia, idoneidad, efectividad/eficacia y eficiencia/rendimiento de un programa, proyecto o servicio.
b. Determinar las razones de los éxitos y fracasos.
c. Facilitar el proceso de toma de decisiones para mejorar y/o modificar el programa o proyecto.
d. Otros objetivos que se pueden lograr.

2. Principios inherentes a la investigación evaluativa:
Principios que resultan de las exigencias del método científico:
• Validez.
• Fiabilidad.
Principios de carácter práctico:
• Practicidad y utilidad.
• Oportunidad.

3. Requisitos previos a la evaluación.

1. OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN

> La opinión frecuentemente expresada, de que la evaluación se reduce a decidir si los objetivos de un programa han sido alcanzados o no, es demasiado restrictiva. La evaluación debe ser algo más que una simple autopsia, debe ser un medio efectivo de mejorar los actuales programas o la planificación de futuras actividades.
>
> PIERRE DROUET

¿Para qué evaluar un programa, proyecto, intervención, proceso? ¿qué se quiere conseguir con ello?, ¿cuáles son los objetivos o fines de la evaluación?... Ésta es la cuestión que ahora nos ocupa, y que explicaremos siguiendo la forma clásica [1] de presentar los objetivos de cualquier tipo de investigación evaluativa.

Como formulación general y primera aproximación a la cuestión planteada, hemos de decir que la evaluación tiene como objetivo conocer cómo va o cuál es la marcha de lo que se está haciendo. Para decirlo de una manera más precisa, se trata de saber en qué medida se están alcanzando los objetivos y metas propuestos dentro de un

---

[1] Decimos forma clásica, porque la mayoría de los autores y obras suelen —con ligeras matizaciones—, coincidir en líneas generales con la presentación que ahora realizamos en este trabajo. Así, tanto en organismos internacionales como la mayoría de los autores latinos, la respuesta a la pregunta: ¿cuáles son los objetivos de la evaluación?, tiene respuestas muy parecidas. (Véase Grupo de Trabajo del CAC, *Seguimiento y evaluación. Pautas básicas para el desarrollo rural,* Roma, FAO, 1984; M. Espinoza Vergara, *Evaluación de proyectos sociales,* Buenos Aires, Humanitas, 1983; E. Cohen y R. Franco, *Evaluación de proyectos sociales,* Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988; E. Ander-Egg, *Evaluación de programas de trabajo social,* Buenos Aires, Humanitas, 1984; J. A. Caride, *De la evaluación de necesidades a la evaluación de programas sociales en desarrollo comunitario,* Universidad de Santiago de Compostela, [doc. fotocopiado], s/f.)

programa o proyecto en marcha, cómo se está prestando un servicio o cómo se está modificando una situación-problema.

Una obra ampliamente conocida sobre investigación evaluativa resume de esta forma los objetivos de la evaluación: «proporcionar pruebas objetivas, sistemáticas y completas del grado en que el programa ha conseguido los fines que se proponía y del grado en que ha producido otras consecuencias imprevistas que, una vez conocidas, sean también de interés para la organización responsable del programa» [2].

Desarrollando esta noción, podríamos señalar los siguientes objetivos específicos de la evaluación sistemática:

a. Establecer el grado de pertinencia, idoneidad, efectividad/eficacia y eficiencia/rendimiento de un programa, proyecto o servicio

Se trata de cuatro aspectos diferentes. Veamos a continuación el alcance de cada uno de ellos:

- **Pertinencia o propiedad:** es la capacidad que tiene un programa o proyecto para aplicarse y resolver la situación-problema que le dio origen.

  Valora la adecuación y oportunidad del proyecto en el contexto que opera, ya sea en relación a las necesidades humanas o demandas que debe satisfacer, a los problemas que debe resolver, o a criterios de prioridad previamente establecidos.

- **Idoneidad o suficiencia:** es decir, la capacidad que tiene el programa o proyecto de hacer coherentes las actividades y tareas con las metas y objetivos propuestos.

  Se trata de explorar en qué medida los métodos y técnicas utilizados, y las actividades realizadas se adecuan a los objetivos y metas que se quieren alcanzar. Es decir, si el diseño es adecuado.

- **Efectividad o eficacia:** hace referencia al grado en que se han conseguido las metas y objetivos propuestos mediante la realización de las actividades y tareas programadas. Para evaluar la efectividad o eficacia, hay que establecer una comparación entre la calidad y cantidad de las actividades programadas y el tiempo estimado para el logro de determinadas metas y objetivos, y lo efectivamente realizado.

  Se trata de medir el producto final que resulta de la realización del programa o proyecto evaluado. Es decir, comprobar en qué medida se han producido los efectos deseados.

- **Eficiencia o rendimiento:** se trata de establecer los esfuerzos o insumos empleados y los resultados obtenidos. Dicho en otras palabras, consiste en determinar el índice de productividad o rentabilidad del programa, relacionando:

  a. los bienes y servicios finales (resultados obtenidos)
  b. los insumos requeridos para su obtención (recursos utilizados)

  Se mide el costo que ha supuesto la consecución de determinados efectos, a fin de establecer el grado de rentabilidad o aprovechamiento de recursos, y estableciendo hasta qué punto los gastos se justifican por los resultados.

b. Determinar las razones de los éxitos y fracasos

Una investigación evaluativa no puede limitarse a establecer cuáles han sido los «éxitos» o «fracasos» de un programa, tiene que tratar de averiguar por qué se han alcanzado ciertos logros y por qué se han producido determinados fracasos. Ello permitirá, además, ex-

[2] H. Hayman; Ch. Wright y T. Hopkins, *Applications of Methods of Evaluation*, Berkeley, Univ. of California, 1962.

traer enseñanzas de la evaluación para otros programas de similar naturaleza.

Esta tarea hay que realizarla básicamente a dos niveles:

- teniendo en cuenta la situación contextual que condiciona la realización del programa, y
- analizando el programa en sí.

Con el análisis de la situación contextual es posible identificar las limitaciones y restricciones existentes y los factores que pueden favorecer la realización exitosa del programa. Esta tarea abarca diferentes aspectos, entre los cuales podemos destacar:

— *Disposiciones legales* (leyes, decretos, reglamentos, estatutos, etc.) que pueden poner trabas burocráticas a la realización del programa. En otros casos, podrían ser disposiciones que lo facilitan o promueven.
— La existencia o no de una *voluntad política* de llevarlo a cabo: ningún programa tiene validez y operatividad en sí mismo. Para que sea efectivo debe contar con apoyo político en la institución u organización que lo promueve.
— *Disponibilidad financiera y presupuestaria:* se trata de analizar los medios financieros que se pueden asignar al programa y que efectivamente están disponibles cuando ello es necesario.
— *Condiciones sociales y económicas* (coyunturales o estructurales) que influyen de tal manera que obstaculizan la realización de un programa, aun cuando éste haya estado bien elaborado.
— *Valores culturales o religiosos* que hacen a la realización de determinadas actividades.

c. Facilitar el proceso de toma de decisiones para mejorar y/o modificar el programa o proyecto

Es preciso recordar, como ya se ha dicho, que la evaluación no constituye una finalidad en sí misma. Su propósito primordial es el de ayudar al proceso de toma de decisiones técnico/administrativas y, en algunos casos, incluso políticas, para mejorar, modificar o suprimir la realización de un programa o proyecto.

El tipo de decisiones a las que puede contribuir la investigación evaluativa es un tanto variado:

- introducir modificaciones en el proyecto que se está realizando, e incluso, eventualmente, podría decidirse la interrupción del mismo.
- mejorar la metodología utilizada, esto es, la práctica y los procedimientos empleados.
- modificar o innovar la estructura y/o funcionamiento de la organización, si en la evaluación se descubre que ello incide de manera muy significativa, obstaculizando la realización del programa o la prestación del servicio.
- modificar la estrategia de desarrollo.
- aumentar, mantener o disminuir las asignaciones presupuestarias del proyecto.

d. Establecer en qué grado se han producido otras consecuencias o efectos imprevistos

Todo programa o proyecto, como es obvio, busca alcanzar determinados objetivos. Sin embargo, con su realización pueden producirse efectos o resultados no previstos.

Una investigación evaluativa debe procurar incluir el análisis de las consecuencias imprevistas o no previstas, especialmente las que inciden en la realización del programa. Aunque también pueden interesar las que no tienen una relación directa con los objetivos o propósitos que se desean alcanzar; ello dependerá del tipo de proyecto y de la naturaleza de dichos efectos.

e. Otros objetivos que se pueden lograr

Aunque es un tanto ajeno a los propósitos fundamentales de la evaluación de un servicio o programa específico, la realización de una investigación evaluativa puede permitir alcanzar otros objetivos, además de los ya mencionados, a saber [3].

[3] C. H. Weiss, *Investigación evaluativa*, México, Trillas, 1978.

- establecer proyectos semejantes en realidades similares,
- compatibilizar la asignación de recursos escasos o destinados a programas que compiten entre sí,
- aceptar, rechazar o reajustar determinados enfoques o metodologías de intervención social,
- revisar críticamente los supuestos teóricos que sustentan el programa,
- aumentar el conocimiento acerca del problema que origina el programa.

2. PRINCIPIOS INHERENTES A LA INVESTIGACIÓN EVALUATIVA

Existe un acuerdo bastante generalizado entre los autores preocupados por el tema, en señalar cuáles son los requisitos o principios más importantes de toda evaluación que pretenda tener un carácter científico. Suelen resumirse en dos: validez y fiabilidad. Estos se complementan con otros dos principios de carácter práctico: utilidad y oportunidad.

Principios que resultan de las exigencias del método científico

a. Validez

Se entiende que la evaluación cumple con este requisito cuando es capaz de revelar, de una forma demostrable y controlable, que las valoraciones y juicios que se han hecho son válidos. El principio de validez comporta la posibilidad de estimar con rigor lo que se quiere comprobar, excluyendo todo tipo de distorsiones sistemáticas. Y que los datos recopilados puedan ser utilizados para la evaluación.

Para tener un mínimo de garantías respecto a la validez de una evaluación, existen diferentes modos de validación:

- Validez derivada de la responsabilidad y preocupación por parte del sujeto/observador conceptuador de no introducir errores a causa de sus preferencias personales o de nociones preconcebidas.

- Validez pragmática: consistente en encontrar un criterio exterior al instrumento de valoración para relacionarlo con los juicios formulados.
- Validez predictiva: que se comprueba con los resultados obtenidos en el futuro; el instrumento es válido en la medida que permite predecir con exactitud un comportamiento ulterior.
- Validez en cuanto que se crean las condiciones para que el estudio evaluativo pueda realizarse (ver requisitos previos a la evaluación).
- Validez concurrente: que contrasta los resultados obtenidos con otros elementos de juicio y con tipos de validez pragmática.
- Validez estadística, asegurando validez de las posibles inferencias y la representatividad de la población escogida como muestra.

Otros criterios de validez ampliamente tenidos en cuenta, particularmente en los diseños experimentales y cuasi-experimentales, son los criterios valorativos propuestos por Campbell y Stanley, de validez interna y validez externa.

- Validez interna: es un criterio que hace referencia a la «validez mínima imprescindible, sin la cual es imposible interpretar el modelo». Consiste en tener cuenta en qué medida el grado de variación observado en la variable dependiente es un efecto generado por la variable independiente. En otras palabras, se trata de establecer las relaciones de tipo causal entre variables (ya sea existencia de covariación, antecedencia personal de lo que se considera como causa e inexistencia de alternativas).
- Validez externa: es la que «plantea el interrogante de la posibilidad de generalización» [4], es decir, de que los resultados obtenidos sean válidos en otras circunstancias, situaciones, contextos o unidades de análisis.

[4] D. Campbell y J. Stanley, *Diseños experimentales y cuasiexperimentales en la investigación social*, Buenos Aires, Amorrortu, 1973.

b. Fiabilidad

Podemos decir que una evaluación es fiable o segura cuando, aplicada repetidamente y en igual situación a un mismo individuo o grupo, o al mismo tiempo por investigadores diferentes, proporciona resultados iguales o parecidos.

Desde el punto de vista técnico el problema de la confiabilidad de una evaluación se presenta con relación a una serie de factores: los instrumentos que se utilizan, los sujetos que realizan la evaluación y la metodología utilizada.

El uso de uno u otro tipo de instrumentos hace que la evaluación sea más o menos fiable. Para la determinación de la fiabilidad de los instrumentos, se suelen utilizar dos medios principales:

- el análisis de estabilidad de los resultados mediante la aplicación de medidas repetidas, y
- el estudio de la equivalencia de los resultados, cuando los instrumentos son administrados por diferentes personas.

Pero no basta la fiabilidad de los instrumentos: éstos están condicionados por la fiabilidad del sujeto (o sujetos) que realizan la evaluación y los factores personales que influyen en la lectura e interpretación de las observaciones.

También hay que considerar la fiabilidad del proceso mismo de evaluación, del modo de realizarlo, de la metodología utilizada, y del modelo o diseño de evaluación empleado. No todos tienen la misma confiabilidad, y en cada uno de estos modelos suele variar según lo que se evalúa.

Digamos, por último, en relación a este punto, que no puede haber validez sin fiabilidad, pero podría existir fiabilidad sin validez.

Principios de carácter práctico

a. Practicidad y utilidad

Este principio o criterio debe entenderse en un doble aspecto. Por una parte, la evaluación debe ser *práctica,* en el sentido que de poco sirve realizar una evaluación con instrumentos muy sofisticados, cuando lo que se pretende puede lograrse por procedimientos más sencillos. Tampoco debemos olvidar que la «practicidad» de una evaluación viene dada por la adecuación del diseño utilizado con el destino que se quiere dar a las conclusiones y recomendaciones.

Y decimos *útil,* porque la evaluación debe servir para mejorar el programa, proyecto, actividades o servicio que se está evaluando. En otras palabras: los resultados de la evaluación deben ser aplicables y utilizables por parte de quienes tienen la responsabilidad de administración y gestión.

b. Oportunidad

Es necesario no perder nunca de vista dos cuestiones que hacen a la oportunidad de la evaluación:

- que se realice en un momento en el que sea posible introducir correctivos o modificaciones en el proceso de gestión y/o realización de un programa o proyecto, o de introducirlos con la rapidez suficiente, cuando se trata de procesos muy dinámicos.
- que se haga con plena aceptación de los responsables políticos, técnicos y administrativos que tienen facultades para tomar las decisiones e introducir correcciones.

Si no se hace así se realizará un esfuerzo de escasa o nula incidencia práctica. En algunas circunstancias, porque los resultados y conclusiones de la evaluación ya no podrán aplicarse. Y, en otras, porque el trabajo servirá de muy poco, ya que no existe interés de tenerlo en cuenta. Para que una evaluación sea efectiva, es necesario que exista la voluntad política de hacerla efectiva. Lo mismo que en la programación, en última instancia todo depende de la decisión política/administrativa, mucho más que de la calidad técnica del trabajo.

3. REQUISITOS PREVIOS A LA EVALUACIÓN

Evaluar un programa o proyecto, no es algo que se pueda hacer en cualquier tiempo y lugar, es decir, no es algo que se pueda llevar a

cabo, simplemente porque se decide hacerlo. Tienen que darse ciertas condiciones y un ambiente apropiado para que la tarea de evaluacion sea posible.

Para Luque y Casquete [5] estos requisitos son de tres tipos: lógicos, científicos y éticos. Según Stufflebeam y Shinkfield [6] la evaluación debe ser: útil, factible, ética y exacta. Estos y otros autores suelen coincidir en lo sustancial cuando hablan de requisitos o condiciones previas a la evaluación, si bien algunas de sus aportaciones nosotros las consideraríamos más bien principios.

Desde nuestro punto de vista, existe un requisito que está en la base de todo lo demás. Es el que los responsables políticos y administrativos de los programas «estén plenamente convencidos de que la evaluación es necesaria; deben estar de acuerdo sobre los propósitos de la misma, así como sobre sus aplicaciones y posibles consecuencias, y deben estar enteramente comprometidos con la decisión de incluir la evaluación como parte de su programa» [7].

Para decirlo en breve: este requisito básico condiciona la utilidad y viabilidad de toda evaluación. Y si una investigación evaluativa llegase a realizarse sin tener en cuenta esta exigencia, apenas servirá para cubrir el expediente de una formalidad burocrática.

Una vez expresada la voluntad política y administrativa de llevar a cabo una evaluación, hay que tomar las disposiciones pertinentes para que ella se haga efectiva. Los problemas de implementación que hay que resolver son los siguientes:

— ¿existen los recursos para pagar los gastos que demanda realizar una evaluación?
— ¿quiénes serán los responsables de realizarla?
— ¿se realizará sólo con personal de la institución, o se recurrirá a personal externo?
— ¿qué equipo, consultoría o persona ajena a la institución, es garantía de seriedad y responsabilidad en la realización del trabajo de evaluación?

[5] A. Luque y A. Casquete de Prado, «La evaluación de programas de intervención social: criterios y técnicas», en *Revista de Treball Social*, núm. 115, 1989.

[6] D. L. Stufflebeam y A. J. Shinkfield, *Evaluación sistemática. Guía teórica y práctica*, Madrid, Paidós/MEC, 1987.

[7] E. Ander-Egg, *Evaluación de programas de trabajo social*, Buenos Aires, Humanitas, 1984.

— ¿cómo distribuir las responsabilidades cuando se integra el equipo por personal externo e interno?
— ¿qué garantías existen de que las personas que deben contestar a las entrevistas, responder a los cuestionarios, permitir que observen sus tareas, etc. están dispuestos a cooperar?

Visto el problema de la evaluación desde la perspectiva o enfoque del trabajo social que proponemos, un aspecto sustancial de toda tarea evaluativa es la de incorporar los beneficiarios o destinatarios de los programas. En este aspecto los problemas a resolver son de dos tipos:

— ¿con qué criterios se seleccionan los usuarios o beneficiarios que tomarán parte de la evaluación?, y, en el caso de que participen todos, ¿cómo asegurar la participación efectiva de ellos?
— ¿qué procedimientos se utilizarán y qué información más cualificada y utilizable pueden brindar?

Capítulo 3

El proceso de evaluación: cuestiones previas a tener en cuenta

1. Los actores sociales implicados en el trabajo evaluativo:

- los responsables de la investigación evaluativa
- los que encomiendan o encargan realizar la evaluación
- los respondentes de la evaluación
- los usuarios o destinatarios de los programas de acción social que son objeto de evaluación

2. Las preguntas a las que debe responder la evaluación de programas sociales:

- preguntas para la evaluación del diseño y conceptualización del programa:
  - —evaluación del estudio-investigación
  - —evaluación del diagnóstico
  - —evaluación del diseño del programa
- preguntas para la evaluación de la instrumentación y seguimiento del programa, o evaluación del proceso:
  - —evaluación de la cobertura
  - —evaluación de la implementación y seguimiento
  - —evaluación del rendimiento del personal
  - —evaluación de la estructura y ambiente organizacional
- preguntas para la evaluación de la eficacia y eficiencia del programa o evaluación de resultados y efectos:
  - —evaluación de la eficacia o resultados
  - —evaluación de la eficiencia o rentabilidad económica

En este capítulo, y antes de entrar al proceso de evaluación propiamente dicho, queremos realizar algunas consideraciones, acerca de dos aspectos previos que serán de gran importancia por las consecuencias de tipo metodológico que pueden acarrear. Nos referimos a lo siguiente:

- los actores sociales implicados en el trabajo evaluativo,
- las preguntas a las que debe responder la evaluación de programas de acción social.

La primera cuestión condiciona el proceso metodológico desde su inicio, ya que implica tomar decisiones acerca de quiénes participarán en la evaluación, quién usará los resultados, o quién determinará los aspectos del programa que serán objeto de evaluación. En este sentido, la concepción que se tenga sobre la participación de la gente en los programas de acción social, o el protagonismo que se le otorgue a la comunidad, los técnicos o los responsables políticos, será determinante a la hora de establecer los pasos a seguir y las decisiones a tomar durante el proceso de evaluación.

El segundo aspecto relativo a las preguntas de la evaluación tiene también una gran importancia, ya que de las preguntas que se seleccionen dependerá el tipo de evaluación que se haga. Asimismo, de las preguntas a que se decida responder, dependerán en gran medida las decisiones de carácter técnico y metodológico relativas al diseño de la investigación, los instrumentos de recogida de datos, e incluso el carácter o naturaleza de las recomendaciones al programa que se harán como resultado de la evaluación.

1. LOS ACTORES SOCIALES IMPLICADOS EN EL TRABAJO EVALUATIVO

Hasta aquí hemos analizado la noción de evaluación (en sentido lato y en sentido estricto), y los tipos de evaluación. Ahora, realizaremos algunas consideraciones sobre aquéllos que deben intervenir en el proceso de investigación evaluativa, como «actores sociales» implicados en el mismo. O, dicho en otros términos, examinaremos los distintos intereses y racionalidades que participan del trabajo evaluativo, en tanto que poseen un determinado grado de «preocupación por el resultado de la acción» [1].

Desde la concepción, perspectiva o enfoque evaluativo que proponemos surge la necesidad de la intervención activa de cuatro actores principales:

- los responsables de la investigación evaluativa;
- los que encomiendan o encargan realizar la evaluación;
- los respondentes de la evaluación;
- los usuarios, beneficiarios o destinatarios de los programas, proyectos, servicios o actividades que se evalúan.

Veamos algunas de las cuestiones más significativas que conviene tener presente en relación a los actores sociales implicados en una investigación evaluativa.

Los responsables de la investigación evaluativa

En algún caso podría ser una persona, pero lo normal (y más recomendable por otra parte) es que se trate de un equipo de investigación en el que se distribuyen las diferentes tareas:

- **Director** de la investigación, responsable de las tareas de coordinación del equipo y de la gestión administrativa.
- **Investigadores,** cuyo número variará de acuerdo a la amplitud

[1] J. Medina Echavarría, *La planeación en las formas de la racionalidad*, Santiago de Chile, Cuadernos del ILPES, 1972.

de la investigación. Es conveniente y recomendable que alguno de ellos sea experto en diseño evaluativo.

- **Ayudantes de investigación,** es decir, los responsables de recoger la información, organizar la documentación, hacer entrevistas, etcétera.
- **Especialistas:** en algunos casos —según la índole del aspecto del programa que se evalúa— será necesario recurrir a especialistas en un determinado campo, y que podrían no ser investigadores sociales.

Los que encomiendan o encargan realizar la evaluación

Se trata de aquellos que, teniendo poder de decisión dentro de una institución u organización, han demandado la realización de la evaluación. En este punto, y ateniéndonos a su poder de decisión, se pueden distinguir dos grandes categorías de clientes/demandantes/destinatarios:

- **Los políticos:** que son responsables de la toma final de decisiones, de la fijación de los fines del sistema organizacional [2], así como la formulación de los grandes objetivos de las políticas y la asignación presupuestaria. Sus intereses y preocupaciones conllevan la solución de problemas y organizar/mantener canales eficaces para que se tomen las decisiones encaminadas a ello. Por tanto, su interés se centra en lograr situaciones supuestamente mejores y «negociar». O, dicho con palabras de Medina Echavarría: «el dominio respectivo de la estrategia y de la creación de políticas» [3].
- **Los técnicos.** En esta categoría pueden incluirse los burócratas, cuya racionalidad se centra en los procedimientos, en la aplicación de normas y en la competencia legal [4]. Sin embargo, al hacer referencia a los técnicos que pueden encargar la evaluación —y que suelen orientarse por la racionalidad de los fines—, generalmente se alude a aquellos encargados de llevar a cabo las políticas decididas; siendo su campo de acción el de los medios e instrumentos, razón por la cual su tarea es (o debiera ser) orientada por la «racionalidad tecnológica».

[2] Bajo la expresión «sistema organizacional» englobamos todo tipo de organización social, política, cultural y/o económica; pública o no gubernamental; grande o pequeña; que sea susceptible de implementar servicios o programas sociales que puedan ser objeto de evaluación.

[3] J. Medina Echavarría, ob. cit.

[4] E. Cohen y R. Franco, *Evaluación de proyectos sociales*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988.

Ahora bien, dentro de la categoría de los técnicos conviene distinguir —como hace Espinoza Vergara— tres tipos o niveles distintos:

- «Los **directivos superiores,** a quienes corresponde adoptar las políticas institucionales. Su interés en los resultados de una evaluación podría estar centrado en el deseo de ampliar, reducir o cambiar un proyecto.
- Los **directivos medios y administradores,** a quienes corresponde tomar decisiones sobre los insumos que se utilizan en la ejecución de las actividades institucionales. Su interés en la evaluación podría nacer de la intención de introducir modificaciones en la utilización de los insumos.
- Los **técnicos y ejecutores** del proyecto, a quienes corresponde sugerir decisiones metodológicas, técnicas y operativas y ejecutar las decisiones adoptadas. Su interés en los resultados podría basarse en su deseo de mejorar las condiciones técnico-metodológicas del proyecto» [5].

Con respecto a estos actores sociales, y en este caso concreto los que pueden encargar la evaluación, es necesario tener presente los conflictos de roles que producen las diferentes racionalidades, y sobre todo, los distintos intereses implicados en la decisión, diseño y ejecución de servicios y/o programas sociales. En este sentido, las consideraciones y advertencias de Cohen y Franco [6] que comentamos a continuación nos parecen sumamente útiles: así, la actuación

[5] M. Espinoza Vergara, *Evaluación de proyectos sociales*, San José de Costa Rica, Ministerio de Cultura, 1980.

[6] E. Cohen y R. Franco, ob. cit.

de los políticos responde a las demandas y no a las necesidades [7,8], y obedecen más a las presiones de aquellos grupos que se organizan para defender sus intereses. Los burócratas, por su parte, persiguen objetivos de supervivencia, estabilidad, poder y crecimiento [9], y los administradores el incremento de los recursos para su organización o departamento, ya que mayores recursos se traducen en mayor poder [10]. Esta observación también puede aplicarse a los profesionales y científicos, especialmente cuando tienen a su cargo tareas de gestión administrativa.

Los diferentes intereses conducen a un conflicto de roles a los que, con frecuencia, debe enfrentarse el evaluador. Ello tiene implicaciones muy variadas, que van desde la «adecuación de los tiempos de evaluación» hasta la necesidad de comprender y compatibilizar los distintos roles.

Los respondentes de la evaluación

Son aquellos que, perteneciendo a la institución, organización o servicio objeto de evaluación, responden a los requerimientos de información solicitados por los investigadores. Se trata de las personas que contestan las preguntas de las entrevistas, rellenan los cuestionarios y, en algunos casos, aceptan que se observe su trabajo.

---

[7] A. L. Delbeck y S. L. Gill, «Political Decision-Making and Program Movement», en R. F. Rich (comp.), *Translating Evaluation into Policy*, Beverly Hills, Sage, 1979.

[8] Sobre esta afirmación, convendría no ser tan tajante, ya que el debate sobre el concepto y formas de determinar las necesidades sociales no ha sido resuelto de forma aceptada generalmente. Así, la clasificación de Bradshaw nos parece esclarecedora en este punto: cuando él habla de «necesidades expresadas» hace referencia a aquellas necesidades que se traducen en demandas, por lo que la afirmación de Delbeck y Gill no podemos suscribirla sin estos matices. (Sobre necesidades sociales y sus distintas clasificaciones puede consultarse: J. Bradshaw, «The concept of social need», *New Society*, núm. 30, 1972 —existe traducción catalana de 1983, publicada por la D.G.S.S. de la Generalitat de Catalunya—; A. Martínez Moreno, «Aproximació al concepte operatiu de necessitat social», en *RTS*, núm. 116, 1989; R. Kaufman, *Identificación y resolución de problemas. Un enfoque de sistemas*, México, Trillas, 1988; Martí-Costa y Serrano García, «Needs Assessment and Comunity Development: An Ideological Perspective», en *Prevention in Human Services*, núm. 3, 1983; B. R. Witkin, «Need-assessment Kits, Models and Tools», en *Evaluations Thechnology*, núm. 17, 1977.)

[9] D. K. Banner, S. I. Doctors y A. C. Gordon, *The Politics of Social Program Evaluation*, Cambridge (Mass.), Ballinger Pub., 1975.

[10] A. L. Delbeck y S. L. Gill, ob. cit.

Como es obvio, de ellos dependen las posibilidades de realizar la evaluación y, en buena parte, el nivel de calidad del trabajo a realizar. Cuando los respondentes son los técnicos ejecutores del programa, hay que tener en cuenta sus intereses y roles, a fin de no agudizar un posible conflicto y lograr su colaboración/aportación de la manera más válida y fiable posible. Si, además, son parte solicitante de la evaluación, habrá que realizar con sumo cuidado las comprobaciones y contrastaciones pertinentes.

Los usuarios o destinatarios de los programas de acción social que son objeto de evaluación

Son dos los motivos o razones que indican la conveniencia y necesidad de implicar a estos actores sociales dentro del proceso de evaluación. En primer lugar, un programa podría alcanzar sus objetivos, utilizar procedimientos adecuados y haber logrado una buena implementación, pero sus resultados efectivos (satisfacer las necesidades o resolver los problemas de un grupo de personas) podrían no haberse alcanzado, puesto que no se ha transformado o cambiado la situación-problema que ha dado origen al programa.

Todo esto conduce a la necesidad de intervención de los mismos usuarios o beneficiarios. La falta de aceptación de los mismos, revelaría que no se han tenido en cuenta sus aspiraciones, centros de interés, necesidades y problemas que son significativos para ellos.

Estos actores sociales son tanto más importantes, cuanto mayor sea la importancia que se otorga a la participación de la gente. Un programa que utiliza una metodología de intervención social participativa, no puede dejar de incluir a los usuarios y de darle protagonismo en la tarea de evaluar.

En segundo lugar, es conveniente implicar a los usuarios (o representantes de los usuarios) en el trabajo evaluativo, porque sus perspectivas y concepción de la evaluación enriquecerán las dimensiones de la misma, aportando nuevos aspectos o nuevas utilidades. Y, en lo posible, considerar la participación tanto de los usuarios reales como de los usuarios potenciales, o los ciudadanos en general.

Sin embargo, debemos señalar que, en cuanto actores sociales que responden a intereses distintos y a veces contrapuestos, la participación de los usuarios en el proceso evaluativo suele presentar

bastantes resistencias [11]. Ahora bien, desde la perspectiva metodológica en que nos situamos, la participación efectiva de los usuarios y ciudadanos tiene una importancia fundamental. Afirmar lo contrario o ceder a las resistencias convencionales sería contradecir gravemente todo lo sostenido hasta ahora por nosotros en materia de acción social, de trabajo social, animación socio-cultural y pedagogía.

* * *

Por último, para terminar este parágrafo, queremos señalar la gran dificultad que suele entrañar el trabajo evaluativo, en lo que a conflictos de intereses —entre evaluadores y el resto de los actores sociales— se refiere. Por un lado, los evaluadores pueden verse enfrentados a los gestores/administradores si éstos perciben que la evaluación dificultará sus objetivos, tendentes a obtener mayores recursos (y por ende, más poder). Si los resultados de la evaluación ponen de manifiesto una mala implementación y ejecución del programa igualmente habrá un conflicto potencial. En el caso de las relaciones entre evaluadores y políticos, a veces suelen darse alianzas. Sobre todo cuando se encarga la evaluación para «tener fundamentos» en los que apoyar una reducción de personal, presupuestos, etc. En otros casos, porque quieren emplear los resultados de la evaluación con fines políticos. En estas circunstancias, con bastante frecuencia el trabajo evaluativo realizado termina siendo un tipo de pseudo-evaluación.

Es por estas y otras razones que la tarea evaluadora no suele ser lo frecuente que debiera. Asimismo, la posibilidad de generar conflictos en el seno de una organización o con los niveles políticos de decisión, la convierte en algo «potencialmente peligroso» y que, de hecho, pueda no interesar a quienes serían los principales destinatarios o utilizadores de la misma.

Nuestra experiencia en este campo nos ha revelado que el poco interés que manifiestan los responsables de los Ministerios de Asuntos Sociales o Bienestar Social (o como se llamen en diferentes países) es porque una evaluación bien hecha, dada la característica a veces vaga y vaporosa de ciertos programas, es peligrosa. Y lo es por varias razones: porque en algunos casos pondría de manifiesto manejos financieros contables posibles de sanción penal; en otros casos, revelaría el manejo discrecional y arbitrario de determinados fondos presupuestarios, ya sea con propósitos puramente electoralistas o por razones de simple amiguismo. Y lo que es muy común en la política social, es el llevar a cabo políticas populistas que dan respuesta a problemas coyunturales pero que, a largo plazo, terminan por distorsionar la propia política social.

Una forma —bastante útil, por cierto— de resolver estos problemas, es la que propone Patton cuando habla de la ya mencionada «evaluación centrada en la utilización». Según esta perspectiva, los destinatarios o utilizadores eventuales o posibles de los resultados de la evaluación, deben participar en todas las etapas del proceso de evaluación (definición, metodología, resultados, etc.). Como es lógico, todo dependerá de los utilizadores, y como el proceso de evaluación (como toda investigación social) se sitúa en un contexto ideológico, organizacional y sociopolítico definido, el papel del evaluador nunca puede ser neutro [12]. En la mayor parte de las situaciones, sus propios valores se confrontan con los de los utilizadores de la evaluación.

Sin embargo, como muy bien señalan Deniston y Rosenstock [13], no siempre es fácil conciliar los diferentes puntos de vista de las personas que intervienen en el proceso evaluativo. Por ello, una orientación demasiado centrada en los utilizadores, tal y como Patton propone, puede tener dificultades para ponderar equitativamente las distintas posiciones. No debemos olvidar que, generalmente, suele ser dominante el punto de vista de aquel que paga la evaluación. Por esta razón, creemos que es útil proponer que la responsabilidad de la evaluación se asuma por personas diferentes, en función del elemento, aspecto o área del programa que se pretende evaluar, y según la meta perseguida por la evaluación. «Así, para una evaluación sumativa, es decir, dirigida a determinar los efectos de un programa, el lugar del investigador, externo a los procesos de implantación, es

[11] El hecho de que la bibliografía especializada no mencione de manera generalizada la participación de los usuarios de los programas, bien podría ser una muestra de ello. Así, por ejemplo, considerando los libros en castellano, sólo el de Stufflebeam y Shinkfield, y el de Cohen y Franco hablan de los actores sociales, y ninguno de ellos hace referencia a los usuarios/destinatarios de los programas objeto de evaluación.

[12] Como ya se ha desarrollado en otros trabajos, la pretendida neutralidad valorativa de la acción social (ya sea ésta investigadora, planificadora, ejecutora o evaluadora) no existe. (Véase L. Goldmann, *Las ciencias humanas y la filosofía*, y E. Ander-Egg, *Ideología, política y trabajo social*, Buenos Aires, Humanitas, 1985.)

[13] O. L. Deniston y I. M. Rosenstock, «Evaluating Health Programs», en *Public Health Report*, vol. 85, núm. 9, 1970.

preponderante. Por otra parte, en el momento de la implantación del programa, cuando la investigación formativa es particularmente apropiada, la contribución de las personas responsables de la implantación del programa es esencial. La dosificación entre las contribuciones de las personas que participan en la implantación y de las responsables de la evaluación se basa en cuestiones de juicio y en consideraciones de orden metodológico y práctico»[14]. A esta opinión, que compartimos plenamente, sólo le agregaríamos la conveniencia que antes mencionábamos, de contemplar la participación de los usuarios/ciudadanos a los que se dirige la intervención social, objeto de evaluación.

2. LAS PREGUNTAS A LAS QUE DEBE RESPONDER LA EVALUACIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES

La investigación evaluativa, cualquiera sea su naturaleza, trata siempre de responder a ciertas preguntas, buscando con su respuesta enjuiciar y valorar los aspectos del programa que son objeto de evaluación. Dependiendo de las preguntas a que trate de responder la evaluación, nos encontraremos frente a un tipo u otro de investigación evaluativa.

A continuación presentamos un listado de las preguntas más frecuentes que se pueden responder, sin que esto signifique que con la evaluación deban responderse todas. En la práctica, una de las principales tareas que debe realizar el evaluador es seleccionar las preguntas a las que se quiere responder. Nunca, por amplia que sea la investigación evaluativa, se puede responder todo. Ello supondría un costo y un esfuerzo difícilmente justificable y útil.

Para facilitar y ayudar a una mejor comprensión de este punto, dividimos las preguntas en grupos y subgrupos, atendiendo al tipo de evaluación de que se trate; siguiendo la clasificación que propusimos al finalizar el capítulo primero. Es decir, considerando los aspectos fundamentales del programa que serán objeto de evaluación[15].

[14] R. Pineault y C. Daveluy, *La planificación sanitaria. Conceptos, métodos, estrategias*, Barcelona, Masson, 1987.

[15] El listado que se presenta no pretende ser exhaustivo; por el contrario, hemos optado por no abundar en preguntas y centrarnos sólo en aquellas que suelen formularse con más frecuencia. Un listado de más de 300 preguntas puede encontrarse en J. A. King, L. L. Morris y C. T. Fitz-Gibbon, *How to asses program implementation*, Newbury Park, Sage, 1987.

a. Preguntas para la evaluación del diseño y conceptualización del programa

Evaluación del estudio-investigación

¿Se definió y delimitó claramente el objetivo de la investigación de la situación-problema que es origen del programa?

¿Desde qué marco teórico-referencial se realizó el estudio?

¿Fue adecuado el diseño de la investigación?

¿Fue claramente delimitada la población o universo a estudiar?

¿Fueron adecuados los procedimientos de muestreo?

¿Los instrumentos de investigación fueron adecuados a lo que se quería estudiar?

¿Qué validez ha tenido el trabajo de investigación sobre terreno?

¿Cómo se realizó el análisis? ¿Fue apropiado a los objetivos de la investigación?

¿Las conclusiones son congruentes con los datos obtenidos?

Evaluación del diagnóstico

¿Se ha establecido con claridad la naturaleza y magnitud de los problemas y necesidades?

¿Se ha establecido cuál es el volumen del problema y dónde se encuentra?

¿Se ha establecido claramente cuál es el alcance del problema y la distribución de la población-objetivo o potencialmente usuaria?

¿Se ha realizado un pronóstico realista?

¿Se encuentra adecuadamente conceptualizado el problema social?

¿Se han jerarquizado las necesidades y problemas?

¿Se han tenido en cuenta los factores contextuales más significativos que actúan como condicionantes para superar la situación-problema que origina la necesidad del programa o intervención concreta?

¿Se ha efectuado un análisis de viabilidad política de las posibles intervenciones?

¿Se ha elaborado un inventario de recursos disponibles?

¿Se ha establecido un perfil del usuario o beneficiario?

¿Puede hacerse algo para resolver el problema?

¿Funcionará un programa de intervención determinado en condiciones óptimas?

¿Puede lograrse que un programa funcione en un contexto determinado?

Evaluación del diseño del programa

¿Está diseñado el programa para lograr los objetivos propuestos?

¿Subyace una base lógica en el programa?

¿Será eficiente un programa determinado? ¿Y eficaz?

¿Cuál es la relación prevista entre costos y beneficios?

¿Se han maximizado las posibilidades de que el programa llegue sin problemas a los usuarios o beneficiarios potenciales?

¿Existe coherencia entre el programa elaborado y los resultados del diagnóstico? ¿Responde el programa a las necesidades y problemas detectados en el diagnóstico?

¿Qué relación tiene el programa con la política general de la institución?

¿Se han fijado objetivos y metas a corto, medio y largo plazo?

¿Responden los objetivos y metas a las necesidades y problemas detectados?

¿En qué medida «lo programado» ayudará a resolver, de una forma

significativa, el problema o necesidad para cuya superación se ha elaborado el programa?

¿Se han relacionado las actividades con los objetivos y las metas?

¿Se las ha relacionado con la solución de los problemas?

¿El enunciado de las actividades está categorizado y están conectadas entre sí?

¿Se ha especificado un calendario de ejecución?

¿Se han previsto recursos suficientes, y en tiempo oportuno, para alcanzar los objetivos y metas propuestas?

¿Existe correlación entre la finalidad o impacto esperado, los objetivos y metas propuestas y los productos que serán resultado inmediato de las actividades?

¿Qué respaldo real tiene el programa por parte de los directivos políticos y técnicos de la institución?

¿Se ha realizado una adecuada estructura financiera y calendario financiero del programa?

¿Se han tenido en cuenta los factores externos o pre-requisitos de éxito del programa? ¿Éstos son realistas? ¿Son viables y factibles? ¿Son completos?

¿Se ha previsto una estructura de gestión del programa?

¿Se han especificado en el diseño del programa los indicadores de evaluación de resultados y las fuentes y medios de comprobación de dichos indicadores?

b. Preguntas para la evaluación de la instrumentación y seguimiento del programa, o evaluación del proceso

Evaluación de la cobertura

¿Llega el programa a la población objeto del mismo?

¿Llega realmente el programa al segmento o grupo de población que se desea que sea su destinatario?

¿Cuál es el grado de utilización de los servicios y el perfil del usuario?

¿Existe infracobertura o sobrecobertura? ¿Por qué?

¿Existe conocimiento, accesibilidad y aceptación del programa por parte de los usuarios potenciales y reales?

¿Cuál es el grado de participación de la gente en el programa?

Evaluación de la implementación y seguimiento

¿Se implementa el programa como estaba previsto en el diseño?

¿Se están llevando a cabo los esfuerzos de intervención en la forma indicada en el diseño del programa? ¿Se realizan las actividades y tareas del modo previsto?

¿Se han realizado las tareas de preparación y motivación necesarias para crear un clima favorable a la implantación del programa?

¿Cuál es la disponibilidad real de recursos para la ejecución e implementación del programa?

¿Existe un adecuado sistema de control operacional sobre la marcha del programa?

¿Existe un adecuado sistema de información para el seguimiento del programa?

¿Cuáles son los costos de funcionamiento del programa?

¿Se están utilizando adecuadamente los recursos?

¿Los procedimientos utilizados son acordes a los objetivos que se persiguen? ¿Facilitan la consecución de los mismos?

¿Los procedimientos utilizados son oportunos desde el punto de vista político, económico, social, cultural y/o institucional?

¿El programa tiene una coordinación adecuada dentro y fuera de la organización que lo promueve?

Evaluación del rendimiento del personal

¿Cuál es la aptitud y habilidad del personal en la aplicación de técnicas y procedimientos a las tareas y actividades propias de su trabajo?

¿Cuáles son las actitudes y motivaciones para realizar responsablemente el trabajo?

¿Lo que hacen los responsables de la dirección, los cuadros medios y los ejecutores del programa corresponde con lo establecido en el «análisis de puestos», «manual de organización» o «manual de procedimientos»?

¿La competencia profesional del personal del programa se ajusta a los estándares de calidad exigidos?

¿Cuál es la capacidad que tiene el personal para organizar el trabajo y resolver problemas?

¿El personal posee los conocimientos y habilidades necesarias para el correcto desarrollo de las funciones a su cargo? ¿Y las aptitudes?

¿El personal desarrolla sus funciones y actividades en los tiempos oportunos? Si emplea más tiempo del necesario ¿Por qué?

¿Cuál es el nivel de satisfacción del personal del programa?

¿Existen incentivos para el personal? ¿De qué tipo y con qué efectos?

Evaluación de la estructura y ambiente organizacional

¿La estructura organizativa de la institución contribuye o perjudica el desarrollo del programa?

¿El estilo de dirección y los mecanismos de toma de decisiones son coherentes con los objetivos del programa? ¿Son los más adecuados para el logro de los objetivos previstos?

¿La naturaleza y contenido de las comunicaciones internas del programa se adaptan a las necesidades de gestión del mismo? ¿Son excesivas o escasas?

¿Cuál es el clima y nivel de satisfacción existente en el seno de la organización? ¿Qué relación existe con el rendimiento del personal?

¿La organización de los recursos humanos, técnicos y materiales es adecuada y útil para la prestación de servicios que se persigue?

¿Los sistemas de supervisión del personal son adecuados?

¿Las modalidades de coordinación permiten articular adecuadamente las actividades de las diferentes personas implicadas en la realización del programa o en la prestación del servicio?

c. Preguntas para la evaluación de la eficacia y eficiencia del programa o evaluación de resultados y efectos

Evaluación de resultados o evaluación de la eficacia del programa

¿Es efectivo el programa en lo referente a la consecución de los objetivos que se persiguen?

¿Cómo se ha modificado la situación de los usuarios o beneficiarios con el programa?

¿Las acciones realizadas han sido útiles, beneficiosas o nocivas?

¿Se pueden deber los resultados del programa a procesos alternativos exógenos al mismo?

¿Qué resultados o efectos no previstos han surgido como consecuencia de la ejecución del programa?

¿Cuál es la opinión de los usuarios y no usuarios acerca del programa?

¿Cuál es el nivel de implantación del programa en el contexto social en que se ejecuta?

¿Hay un grado de aceptación y participación social aceptable?

¿En qué ha cambiado la situación-problema que dio origen al programa, como consecuencia de su realización?

Evaluación de la eficiencia o evaluación de la rentabilidad económica del programa

¿Qué costos se proyectaron y qué costos se han producido realmente?

¿Cuáles son los costos de que los servicios y beneficios del programa lleguen a sus usuarios potenciales?

¿Existe un uso eficiente de los recursos asignados al programa si se compara con otros usos alternativos?

¿Cuál es la relación existente entre los resultados finales y el esfuerzo realizado en términos de dinero, recursos y tiempo?

¿Cuál es la productividad o rendimiento del programa, o relación entre insumos y productos?

¿Cuál es la relación del trabajo, el tiempo, la productividad y el costo del programa?

¿Cuál es la relación entre costos y resultados efectivos?

¿Podrían alcanzarse los mismos resultados de una manera más económica?

Capítulo 4

El proceso de evaluación: aspectos claves desde el punto de vista metodológico

Las tareas preliminares

1. Las negociaciones entre los que encomiendan la evaluación y el equipo de evaluación.
2. Respuesta preliminar a cuestiones que condicionarán el diseño de la investigación evaluativa.

Elaboración del diseño de la investigación

3. Formulación del marco de referencia, escenario o encuadre:
  a. Delimitar el para qué de la investigación.
  b. Determinación e identificación de los aspectos que serán evaluados (tipo de evaluación).
4. Selección de la estrategia metodológica y de los procedimientos técnicos que serán utilizados en la recopilación de los datos.
5. Selección de variables y elaboración de indicadores.

Trabajo de campo

6. Recopilación de datos e información.

Elaboración y presentación de resultados

7. Elaboración de la información.
8. Análisis e interpretación de los resultados.
9. Discusión de los resultados. Formulación de conclusiones y recomendaciones.

La aplicación de los resultados de la evaluación

10. La adopción de decisiones; aplicación de las recomendaciones.

Anexo: Algunas propuestas concretas de indicadores de evaluación en servicios sociales y atención primaria en salud.

Siendo la evaluación una forma de investigación, resulta obvio que su procedimiento general se ha de atener a los requisitos del método científico, es decir, a una serie de pasos que se deben dar de forma sistemática y organizada, con el fin de obtener un resultado. En el caso de la evaluación se trata de un proceso centrado en el enjuiciamiento de procesos y de resultados de lo que se ha hecho, se está realizando o se va a realizar, valorándolo y apreciándolo (cuantitativa y/o cualitativamente).

Digamos como punto de partida o cuestión básica, que todo proceso de evaluación realizado con rigor metodológico, sigue los lineamientos generales de la investigación social. Dicho en otros términos: las fases generales del proceso de investigación se aplican a la evaluación que, en última instancia, no es otra cosa que una forma de investigación aplicada [1].

Conforme a esto, vamos a ir desarrollando las principales fases del proceso evaluativo. Se trata de explicar los diferentes pasos y tareas que implica la realización de una investigación evaluativa. De ordinario, este proceso comporta cuatro grandes fases:

— las tareas preliminares,
— el diseño de la investigación,
— el trabajo de campo,
— la elaboración y la presentación de resultados.

[1] En este capítulo sólo desarrollaremos los aspectos y cuestiones metodológicas de la investigación evaluativa en lo que tiene de diferente con una investigación social de otro tipo. Así, por ejemplo, la construcción de instrumentos de medida, el trabajo de campo o el análisis de los datos, se hacen como en cualquier otro tipo de investigación social, razón por la cual no se hace un desarrollo de estas tareas.

LAS TAREAS PRELIMINARES

El proceso de realización de una evaluación conlleva el tratamiento y resolución de dos cuestiones previas:

- **las negociaciones preliminares entre los que encomiendan la evaluación y el equipo que la realizará,**
- **respuesta preliminar a cuestiones que condicionarán el diseño de la investigación evaluativa.**

1. Las negociaciones entre los que encomiendan la evaluación y el equipo de evaluación

Realizar una investigación evaluativa no es una cuestión puramente técnica o metodológica que pueda decidir un grupo de especialistas por sí mismo. Prácticamente todas las investigaciones evaluativas son encargadas por «alguien» para «algo». Esto supone negociaciones entre los que contratan la investigación (futuros usuarios de sus resultados) y el equipo de investigación que la realizará. Estas negociaciones tienen como propósito principal especificar el tema concreto de evaluación, compatibilizando lo que quiere la parte contratante con lo que el equipo técnico indicará qué es posible hacer en las circunstancias concretas que permiten establecer qué se va a estudiar, para qué, cuánto y con qué profundidad.

Esto supone ir explorando y esbozando el trabajo evaluativo, mediante una serie de aproximaciones sucesivas que se deciden en negociaciones entre los que encargan la evaluación y el equipo que realizará la investigación. Como advierte Alvira, esta «fase es esencialmente delicada, por cuanto los intereses pueden ser contradictorios y, además, pueden no aparecer nunca en la superficie los diferentes intereses y verdaderos objetivos. Así, es normal que:

— se intente fijar la atención del estudio en la "superficie" del programa para que parezca bueno;
— se intente tapar los fallos del programa durante la investigación;
— se use la investigación para destruir un programa;
— no se haga caso del estudio, se haga como un rito;

— se use el estudio para posponer cambios o acciones dentro del programa» [2].

En estas negociaciones hay que conciliar o compatibilizar las demandas y situaciones concretas de quienes contratan la evaluación (considerando todos los intereses en juego de los actores sociales implicados); con las exigencias de una investigación que, por ser tal, debe atenerse a las exigencias y requerimientos del método científico.

Hay dos cuestiones básicas que se deben dilucidar en esta fase del trabajo:

a. Delimitación conceptual de los aspectos a estudiar. Se trata de especificar con la mayor claridad posible qué y cuánto hay que evaluar y la finalidad de la evaluación, conforme a lo que piensan o quieren los usuarios, es decir, las personas que contratan o encargan el trabajo. Frente a esta demanda los investigadores harán conocer sus puntos de vista técnicos y metodológicos.
b. Determinación de los recursos con que se cuenta para realizar la investigación.

a. Delimitación conceptual de los aspectos a estudiar

Ésta es la principal tarea que deben realizar conjuntamente los que encomiendan el trabajo y el equipo técnico. La delimitación conceptual consiste en establecer, de la manera más precisa posible, cuáles son los alcances y propósitos de la evaluación y cuáles son los componentes o aspectos que se van a evaluar. No se trata de una formulación acabada, sino de una propuesta lo más completa posible.

Esta tarea, aparentemente simple, es algo más que unas negociaciones para la firma de un contrato de trabajo. Hay que tratar y dilucidar cuatro cuestiones principales:

- proporcionar un perfil lo más claro posible del programa o servicio que se va a evaluar,

[2] F. Alvira, *Metodología de la evaluación de programas*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1991.

- delimitar el nivel organizacional en el que se va a hacer la evaluación,
- especificar qué se va a evaluar,
- determinar el para qué de la investigación.

En esta primera tarea, previa a la investigación evaluativa, conviene seguir un procedimiento de aproximaciones sucesivas. De ordinario supone o requiere de más de una reunión de trabajo y tratativas.

Establecer un perfil lo más claro posible del programa o servicio que se va a evaluar

A veces se pide evaluar un programa o servicio, pero al momento de iniciar estas tratativas preliminares, nos encontramos con que no existen elementos para formular un marco de evaluación con los referentes principales, con la situación desde la cual se ha partido y la situación en la «que se está» y se quiere evaluar.

En la práctica, no siempre está claramente establecida ni la situación inicial, ni la situación de llegada. Aquí se confronta una de las primeras dificultades para casi todas las investigaciones evaluativas: los objetivos de los programas o proyectos suelen ser vagos, imprecisos o formulados de una manera demasiado general. He aquí algunos ejemplos de lo que son estas formulaciones vagas e imprecisas: «disminuir el analfabetismo», «aumentar el consumo colectivo», «promover la acción comunitaria», «elevar el nivel de conciencia de la gente», «reducir el nivel de desempleo», «atender a los disminuidos físicos, psíquicos y sensoriales», etcétera.

Otras veces, se solicita evaluar un programa, pero nos encontramos con que se han establecido las actividades a realizar, sin que se hayan determinado los objetivos de una manera clara y precisa. Se actúa como si el valor de las actividades fuese evidente por ellas mismas. De ahí que una de las primeras tareas del evaluador (cuando se presentan esas circunstancias), sea tratar de especificar lo que quizás sólo está expresado como «vagas intencionalidades». Para ello, y con el propósito de reconstruir lo que puede servir como marco referencial, conviene encontrar respuesta a las siguientes cuestiones relativas al programa o servicio que se quiere evaluar:

— **qué** es lo que se desea obtener con la realización del programa

o con la prestación del servicio que se va a evaluar; se trata de establecer cuál es la naturaleza de la situación deseada o esperada (**objetivos**);
- **grado** o cantidad de la condición a ser lograda (**metas**);
- **quiénes** constituyen el sector de población beneficiaria del programa (**destinatarios** o **usuarios**);
- **dónde:** qué área geográfica abarca la realización del programa (**cobertura espacial**);
- **cómo** se realiza y qué procedimientos se utilizan (**métodos y actividades** a realizar);
- **cuáles** son los componentes del programa;
- **cuándo** se realiza, en lo posible —si la índole del trabajo lo permite—, expresado en un cronograma de las diferentes actividades o cambios de situaciones deseados.

Todo esto no es para definir el problema y/o los objetivos de la investigación evaluativa, sino para tener un marco referencial acerca de lo que es, hace, de cómo lo hace, cuándo, cuánto y cuáles son los propósitos del programa o servicio que se va a evaluar. A veces, con estas preguntas apenas se logra pasar de la nebulosa inicial a un cierto perfil del programa o servicio que se va a evaluar. Ello sirve como punto de partida. Examinar documentos (informes, proyectos, memorias, etc.) puede ser una forma de aproximación a lo que el programa es o pretende ser. Sin embargo, el solo estudio de la documentación existente acerca del programa no basta: es necesario realizar entrevistas y reuniones con los responsables del mismo y con los que encargan la evaluación para poder tener una idea más acorde a la realidad, ya que, muchas veces, una cosa es lo que se escribe o publica, y otra muy distinta lo que verdaderamente se hace o se quiere lograr.

Delimitación del nivel organizacional en el que se va a hacer la evaluación

También es necesario definir y delimitar el alcance o nivel organizacional en que se pretende realizar la evaluación. De ordinario, cuando una institución, entidad u organización encargan hacer una investigación evaluativa no pretende que se evalúe la totalidad de sus actividades o acciones, de ahí la necesidad de esta delimitación inicial.

Aplicado a la salud, y en relación con esta cuestión, en un documento de la OMS para la especificación de la evaluación se hacen las siguientes preguntas: «¿Qué debe evaluarse? Es decir: ¿un **programa,** por ejemplo, de salud materno-infantil; un **servicio,** por ejemplo, abastecimiento de agua y alcantarillado, o el uso de ambulancias y otros medios de transporte; o un servicio de salud **local** que atiende varios programas; o una **institución,** por ejemplo un centro de salud, un hospital o un establecimiento docente? Hay que cerciorarse de que el tema merece verdaderamente evaluarse por su alcance o posible importancia. No estaría justificado evaluar actividades secundarias fuera del programa, servicio o institución principal de que forman parte» [3].

Especificar qué se va a evaluar en cada uno de esos ámbitos

Después de las delimitaciones antes indicadas, es necesario avanzar en otras especificaciones en estas negociaciones preliminares, a fin de establecer qué se va a evaluar. En este punto, el equipo técnico puede proporcionar una cierta orientación, en cuanto a las alternativas posibles. A título indicativo señalamos las siguientes cuestiones:

- Revisar el progreso o desarrollo de un programa verificando si los objetivos del mismo han sido alcanzados (o no) y en qué medida se han logrado.
- Valoración de la efectividad o eficacia del programa.
- Valoración de la eficiencia, analizando los resultados obtenidos en relación a los esfuerzos realizados y los recursos utilizados.
- Evaluar el impacto o efecto global del programa en relación al problema o necesidad que pretendía satisfacer.
- Evaluar el funcionamiento de una organización, de acuerdo a los fines, funciones y actividades que persigue.
- Identificar factores asociados al éxito y al fracaso de un programa, servicio o intervención.

Especificación del para qué y para quién

Una última cuestión que es necesario precisar en estas tratativas preliminares es el **para qué** de la evaluación. Es decir, qué pretenden o

[3] OMS, *Evaluación de programas de salud,* Ginebra, OMS, 1981.

quieren los que encargan la investigación. Qué utilidad o aplicación piensan darle a los resultados de la evaluación. El **para qué** y el **para quién** están estrechamente ligados. No puede hacerse una evaluación para ser utilizada por quienes no tienen ningún poder de decisión a la hora de modificar o corregir el desarrollo de algún aspecto del programa o proyecto, o que no puede incidir en la marcha del mismo. Así por ejemplo, si la evaluación se hace para introducir cambios en la política general de la institución, los destinatarios de los resultados y conclusiones de la evaluación no podrán ser los trabajadores sobre el terreno.

Para decirlo breve y sintéticamente, en esta primera fase de la negociación, conviene dejar en claro las siguientes cuestiones:

- quién necesita la información — PARA QUIÉN
- qué tipo de información necesita — PARA QUÉ
- con qué finalidad la encarga

El evaluador (o el equipo de evaluación), no debe pasar a otras tareas hasta tanto no tenga respuestas adecuadas a todas estas cuestiones. Para ello ha de realizar todas las reuniones y entrevistas que sean necesarias y consultar todos los documentos, folletos, reglamentos, presupuestos, estadísticas, informes, etc. que puedan proporcionarle respuestas adecuadas y suficientes a todas estas cuestiones básicas.

Cabe hacer, por último, una observación general sobre este primer aspecto de las negociaciones. Y es la siguiente: en lo tocante a las negociaciones éstas serán diferentes, según se trate de un equipo de investigación externo a la institución, un equipo mixto (evaluadores internos y externos) o simplemente de un equipo interno (véase capítulo 1, punto 5). En este último caso, cuando se trata de un equipo interno, también hay que hacer negociaciones, sabiendo de antemano que los condicionamientos serán mayores y el margen de maniobrabilidad/negociación bastante más estrecho.

Pero cualquiera que sea la circunstancia, en las negociaciones no hay que pensar que, desde el punto de vista metodológico, se conseguirá una situación óptima. Eso casi nunca se produce. Sabiendo qué es lo deseable, se hace lo posible con la mayor competencia y seriedad profesional que permitan los medios disponibles y las circunstancias concretas en las que se realiza el trabajo.

b. Determinación de los recursos disponibles para realizar la evaluación

La segunda gran cuestión objeto de negociación previa, es la relativa a los medios existentes para poder llevar a cabo la investigación. Se trata de saber qué recursos existen, disponibles o asignados, para ser aplicados a la investigación evaluativa. Las disponibilidades financieras condicionan muchos aspectos de la evaluación, como ocurre, por otra parte, con cualquier otro tipo de investigación.

Cuando un gobierno (nacional, regional o local, a través de un ministerio, secretaría de Estado, dirección o, simplemente, a través de una unidad administrativa) o bien una organización no gubernamental decide realizar una evaluación, pueden darse dos circunstancias:

- — que haya disponible una determinada cantidad de dinero para realizarla,
- — que el equipo de evaluación realice un estudio de costos según la demanda que se haya formulado.

Esta mayor o menor cantidad de recursos disponibles determina, entre otros, los siguientes aspectos:

- — número de integrantes y cualificaciones del equipo de evaluación; lo que, a su vez, condiciona:
- — el tiempo dentro del cual se puede realizar la investigación: a mayor y mejor cualificación y experiencia del equipo, menos tiempo para realizar el trabajo de una manera satisfactoria;
- — procedimientos a utilizar: sabemos que pueden emplearse desde técnicas muy costosas hasta otras de más barata utilización, el uso de unas u otras puede incidir en la calidad de la investigación.

Aunque ya lo hemos mencionado en el parágrafo anterior, conviene recordar que cuando se alude a «recursos» éstos pueden ser humanos, técnicos, financieros y materiales. Una institución puede tener mayores o menores limitaciones financieras pero, al mismo tiempo, puede contar con recursos humanos altamente cualificados, sin que ello se exprese en el total del presupuesto destinado a la

evaluación (lo que interesa de forma significativa en el caso de evaluaciones mixtas). Asimismo, puede contar con equipos y personal (informáticos, por ejemplo) que pueden —si se utilizan para la investigación evaluativa— ahorrar costos en la misma.

Si vinculamos los problemas de recursos disponibles y áreas, aspectos o tipos de evaluación, lo que se necesita es alcanzar un equilibrio entre lo que sería deseable evaluar y los recursos asignados, o sea, cómo articular de manera óptima los recursos técnicos y los recursos financieros. Y, por último, advertir que si no se dispone de recursos destinados a realizar la investigación evaluativa, bajo ninguna forma será factible su ejecución. La buena voluntad y deseos de evaluar no son suficientes para que se realice un estudio serio.

2. Respuesta preliminar a cuestiones que condicionarán el diseño de la investigación evaluativa

Sobre la base de los acuerdos a que se ha llegado en las negociaciones previas en las que se establece el alcance de la investigación, el equipo técnico debe operacionalizar ese acuerdo en un diseño de investigación.

Lo que interesa de manera particular en este punto son los problemas que conciernen al diseño técnico, que debe rematar con un análisis de la viabilidad de la evaluación. Las cuestiones principales a responder son las siguientes:

a. ¿Cuáles son las necesidades de información y las posibilidades de obtenerla?
b. ¿En qué medida puede ser asegurada la calidad y exactitud de los datos?, ¿cómo establecer la validez y fiabilidad de los mismos?
c. ¿Qué método o métodos utilizar en la investigación?, ¿qué procedimientos técnicos se consideran los más adecuados?
d. ¿Qué grado de colaboración se espera de parte de las personas que, directa o indirectamente, están involucradas en los resultados de la evaluación?
e. ¿En qué medida es viable esta evaluación?

a. ¿Cuáles son las necesidades de información y las posibilidades de obtenerla?

Toda investigación supone la posibilidad de contar con datos válidos, pertinentes y sensibles. Ello comporta una serie de cuestiones prácticas a resolver; mencionamos las principales:

¿Qué tipo de datos y de información se necesita para hacer esta evaluación?, ¿qué tipo de información hay que obtener?: ¿Sobre el programa?, ¿sobre los objetivos/metas del programa?...

¿Es posible contar con apoyo informativo a todo lo largo de la investigación evaluativa?

¿Cuáles son las fuentes informativas disponibles?, ¿cuáles son las fuentes de información más seguras?, ¿son utilizables y suficientes?, ¿qué seguridad existe acerca de la disponibilidad de datos e información?, ¿en qué medida son accesibles?

Si la información y los datos pueden obtenerse de otras instituciones y organizaciones que son ajenas a la que realiza la evaluación:

¿Qué seguridad existe de poder disponer de ellos?

¿Cómo recopilar los datos?

¿Qué comparaciones hay que hacer para medir lo que se quiere evaluar? Esta cuestión depende tanto del marco referencial, como de los aspectos que se ha decidido evaluar.

b. ¿En qué medida puede ser asegurada la calidad y exactitud de los datos?, ¿cómo establecer la validez y fiabilidad de los mismos?

Esta cuestión está estrechamente ligada a la selección de métodos y técnicas de investigación que puedan utilizarse, así como a los instrumentos de medida que se construyan o los procedimientos de muestreo. De lo que se trata es de establecer la forma en que puede asegurarse un nivel aceptable de exactitud y validez de los datos que se obtengan, analizando —como es obvio— las fuentes de po-

sible procedencia de los mismos. Además, habrá que establecer el modo de comprobación de la validez y fiabilidad de los datos, una vez recopilados.

Esto que, aparentemente, puede parecer un problema exclusivamente técnico, tiene su razón de ser incluido en las tareas previas al diseño por la relación que guarda con la calidad que pueden tener los resultados finales de la investigación evaluativa. En lo posible, conviene que los responsables o los que encargan la evaluación establezcan también sus propios criterios de validez y confiabilidad, a fin de tenerlos en cuenta en el diseño. De este modo, se añade validez consensuada o intersubjetiva a los datos.

c. ¿Qué método o métodos utilizar en la investigación?, ¿qué procedimientos técnicos se consideran más adecuados?

Como más adelante se indica, siempre existen varias alternativas metodológicas para realizar una misma investigación evaluativa y existen diferentes técnicas y procedimientos para la recogida de información.

La elección de unas u otras depende tanto de las preferencias del equipo evaluador, cómo de sus posibilidades de aplicación, los recursos disponibles y de los imperativos lógicos que resultan del tipo de evaluación. De ahí la importancia y necesidad de responder —siquiera de forma preliminar— a estas cuestiones que patentizan el enfoque metodológico a utilizar.

d. ¿Qué grado de colaboración se espera de parte de las personas que, directa o indirectamente, están involucradas en los resultados de la evaluación?

Esta pregunta condiciona de forma notable el proceso de evaluación y la validez de los resultados. Lo que interesa saber es la colaboración real que puede lograrse de aquellas personas u organizaciones de las que debe obtenerse información. Y decimos «real», porque la experiencia pone de manifiesto que, si bien ciertas personas no suelen tener inconvenientes en colaborar, ello no necesariamente se traduce en colaboración efectiva. La falta de motivación, el desinterés u otras circunstancias pueden obstaculizar la tarea. De ahí la importancia de responder, con el mayor realismo posible, a esta cuestión. En la medida de las posibilidades, conviene hacer un sondeo informal entre aquellos de quienes se necesita colaboración. Muchas veces los responsables de un programa aseguran la total colaboración de su personal, y luego —sin que haya una obstrucción expresa— no se da la colaboración esperada.

e. ¿En qué medida es viable esta evaluación?

No siempre una negociación llega a su término positivamente, en el sentido de que se decide realizar la evaluación. Hay que estudiar las precondiciones necesarias para que la evaluación sea realizable y útil, aunque esto último más que del equipo investigador depende de los usuarios de la investigación. En este punto el problema consiste en encontrar una forma de **evaluar la factibilidad de la evaluación,** o, como suele decirse más frecuentemente, encontrar un modo de **valoración de la evaluabilidad** *(evaluability assessment).*

En esta tarea de **evaluación de la evaluabilidad,** de lo que se trata es de establecer y determinar si se dan las condiciones mínimas para hacer posible la evaluación de un programa. Ahora bien, para que un programa sea evaluable, ante todo es necesario (como ya se indicó) que exista la voluntad real de hacer la evaluación. Esto supuesto, tenemos que ver las cuestiones concretas que hacen factible y realizable una investigación evaluativa. Importa mucho especificar las siguientes cuestiones:

- posibilidades de disponer de información pertinente para poder valorar lo que se hace;
- saber si se dispone de indicadores de evaluación; si carecemos de ellos, toda evaluación que nos propongamos será casi inútil o poco viable, cuando se trata de comparar objetivos propuestos y realizaciones concretas;
- y —aunque lo indiquemos en último término es la pre-condición fundamental— hay que tener bien en claro cuáles son los propósitos, objetivos y resultados que se piensan alcanzar con el programa que se va a evaluar.

Si bien nosotros hemos puesto esta cuestión como una de las tareas previas, para algunos autores —Wholey, Alvira—, ésta es una cuestión básica como paso previo para saber si un programa es evaluable o no. De acuerdo a esto, se siguen las tratativas con la parte interesada para proceder a la posterior contratación y la realización del trabajo. En otros casos, la conclusión puede ser: «esta evaluación no es posible realizarla».

ELABORACIÓN DEL DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

Teniendo en cuenta el marco de negociaciones preliminares, la determinación del tipo de evaluación a realizar y las cuestiones previas que conciernen al diseño, se procede a su elaboración. Como es sabido, el diseño de una investigación es el conjunto de operaciones que permite llevar adelante el proceso de investigación. Se trata del esbozo, esquema, prototipo o modelo que indica el conjunto de decisiones, pasos y actividades a realizar para dar direccionalidad al curso o camino que se sigue en una investigación.

Tratándose de una investigación evaluativa, el diseño comporta —entre otros— las siguientes tareas fundamentales:

- Formulación del marco de referencia, escenario o encuadre,
  - — el para qué de la evaluación,
  - — determinación e identificación de los aspectos que serán evaluados (tipo de evaluación).
- Selección de la estrategia metodológica y de los instrumentos y técnicas de investigación.
- Selección de variables y elaboración de indicadores.

Para adentrarnos metódicamente al tema, veamos cada una de estas cuestiones en particular.

3. Formulación del marco de referencia, escenario o encuadre

Después de las negociaciones preliminares que conducen a la delimitación conceptual de los aspectos a estudiar y luego de plantearse y dar respuesta a las cuestiones técnicas concernientes al diseño de la investigación, queda la tarea de operacionalizar todo esto, para hacer posible la recopilación, elaboración, análisis e interpretaciones de los datos e información que implica realizar la investigación evaluativa.

Para ello, la primera tarea a realizar es la formulación del marco de referencia o encuadre. Esto incluye dos aspectos:

- — determinar con un alcance bien preciso (de acuerdo a lo que se ha negociado) el para qué de la investigación
- — identificar y determinar los aspectos que serán evaluados.

a. Delimitar con un alcance bien preciso el para qué de la investigación

De lo que se trata es de formular técnicamente el objetivo de la investigación evaluativa. Considerando los resultados y acuerdos de las negociaciones previas, de lo que se trata es de establecer, por parte del equipo responsable de realizar la investigación, los objetivos de la misma, especificando en lo posible el grado y extensión en que dichos objetivos pueden ser logrados con el estudio evaluativo.

b. Determinación e identificación de los aspectos que serán evaluados (tipo de evaluación)

Esta fase del trabajo consiste en establecer con precisión los aspectos que serán objeto de evaluación. Se trata de formular las preguntas a las que se quiere que responda la investigación evaluativa. Qué elementos o componentes específicos del programa serán evaluados y, por tanto, qué tipo de evaluación deberá hacerse. En el capítulo anterior explicamos que, a los efectos evaluativos, un programa se puede descomponer en tres grandes aspectos, y éstos, a su vez, incluyen diversas posibilidades de evaluación.

Para que la evaluación sea operativa, dentro de cada proyecto o programa en concreto, hay que circunscribir los aspectos que se han de evaluar. Estos diferentes aspectos en que puede descomponerse

un programa dan lugar a los distintos tipos de evaluación, y las preguntas concretas que se quieren responder.

De esta forma, cuando se evalúan todos los aspectos, la evaluación es global; en cambio, cuando se trata de algunos aspectos o preguntas, la evaluación es sectorial. En la práctica, casi siempre se realizan evaluaciones sectoriales, sin embargo, ello no obsta para que, en primer lugar haya que determinar si la evaluación deberá ser global o sectorial. En este último caso, habrá que establecer, además, qué sectores, aspectos o preguntas serán objeto de la evaluación. Esto depende de cuatro factores principales:

- finalidad de la evaluación.......... para qué se hace la evaluación,
- destinatarios de la evaluación.......... quiénes van a utilizar la evaluación,
- fase en que se encuentra la ejecución del programa o proyecto........ momento del proceso en el que se aplica la investigación evaluativa,
- disponibilidad de personal capacitado para realizar la evaluación ... quiénes van a realizar la evaluación.

Dado que no siempre se va a evaluar la totalidad de un programa, ya sea por razones de costo, tiempo o esfuerzo, lo más frecuente es seleccionar las preguntas a responder y en función de ellas establecer el tipo de evaluación a realizar y su alcance. Como es obvio, esta decisión/selección se toma de acuerdo con lo establecido en la fase preliminar, esto es, el para qué y para quién de la evaluación. De ordinario, los demandantes de la evaluación son los que —con la ayuda de los responsables de hacer el estudio— han indicado el tipo de preguntas o aspectos que les interesa sean evaluados. Si la situación no es ésa, el equipo responsable de realizar la evaluación deberá aclararlos con los demandantes. En caso contrario la evaluación puede ser muy poco útil y de poco interés práctico.

Recordemos los aspectos principales que pueden evaluarse:

Evaluación del diseño y conceptualización del programa:

— evaluación del estudio-investigación,
— evaluación del diagnóstico,
— evaluación del diseño y concepción del programa.

Evaluación de la instrumentación y seguimiento del programa:

— evaluación de la cobertura,
— evaluación de la implementación,
— evaluación de la estructura y ambiente organizacional,
— evaluación del rendimiento del personal.

Evaluación de la eficacia y eficiencia del programa:

— evaluación de eficacia, resultados o impacto,
— evaluación de la eficiencia o rentabilidad económica.

Cuantos más aspectos o áreas se hayan de evaluar, mayor será el costo de la investigación evaluativa. De ahí que para responder a las cuestiones que planteamos en este parágrafo, necesitamos tener respuesta a los interrogantes que se consideraron en la fase preliminar de negociación (sobre todo los relativos a recursos disponibles para realizar la evaluación). Pero antes realizaremos una presentación general de las diferentes cuestiones que pueden plantearse en relación a cada uno de los tipos de evaluación [4] a fin de examinar las implicaciones técnicas y posibles usos de cada tipo de evaluación.

Evaluación del diseño y conceptualización del programa

a. Evaluación del estudio-investigación

Este tipo de evaluación suele realizarse con muy poca frecuencia, y cuando se hace, generalmente es para encontrar posibles causas de fracaso del programa que no se hayan detectado mediante otros ti-

[4] Dado que en el capítulo anterior se ha realizado una presentación exhaustiva de las preguntas a que puede responder cada tipo de evaluación, a continuación plantearemos otras cuestiones no mencionadas, y dando por incluidas en cada aspecto sus preguntas correspondientes. (Véase capítulo 3, punto 2.)

pos de evaluación. Otras veces, se hace con el propósito de establecer la fiabilidad y validez del estudio, antes de realizar un diagnóstico de la situación. Y otras, se aplica a diferentes estudios realizados sobre una misma situación/problema, para seleccionar o desechar datos e información que puede ser confusa o contradictoria, empleando como criterio de selección los resultados que surgen de la evaluación realizada sobre cada estudio. También se realiza para examinar si se ha partido de supuestos falsos.

b. Evaluación del diagnóstico

Esta modalidad de evaluación puede realizarse antes de diseñar el programa o proyecto, a fin de determinar la factibilidad de la formulación sobre la base de un buen diagnóstico. Es decir, se aplica en aquellos casos en que se sospecha la existencia de un diagnóstico que puede ser inadecuado y, por ello, derivar en un mal diseño o formulación del programa. Otras veces, se aplica cuando —habiendo realizado una evaluación de resultados, seguimiento y desarrollo del programa, y una evaluación del diseño— no se encuentran datos suficientes que justifiquen el fracaso de un proyecto. Es decir, cuando la falta de resultados o la existencia de malos resultados puede encontrarse en la realización de un diagnóstico erróneo o mal planteado. Al igual que la evaluación del estudio-investigación, la evaluación del diagnóstico suele realizarse con poca frecuencia.

c. Evaluación del diseño del programa

Éste es el tipo de evaluación más utilizada dentro de las tres que incluimos en el aspecto correspondiente a diseño y conceptualización del programa. Este hecho deriva, sin duda, de la utilidad e interés que una evaluación de esta naturaleza tiene: si el diseño del programa o proyecto está mal hecho, lo más probable es que se fracase en su realización. Además, un buen proyecto no se da por terminado en cuanto a su formulación escrita, mientras no se encuentre adecuadamente justificado. Es decir, además de una correcta fundamentación sobre la base de los datos del diagnóstico, un programa o proyecto, debe justificarse en lo que se refiere a su factibilidad, posibilidades de éxito, viabilidad, posibilidades de ejecución, etc. Y ello implica, necesariamente, realizar una evaluación ex-ante del diseño mismo, tratando de responder la mayor cantidad de preguntas posibles en este aspecto. Dicho todo esto, hay que admitir también que un diseño bien hecho no asegura el logro de resultados, puesto que puede darse el caso que no se aplicó correctamente en su implementación y ejecución práctica.

Evaluación de la instrumentación y seguimiento del programa

Las evaluaciones que se incluyen en este aspecto son bastante frecuentes, ya que hacen referencia a la forma en que un programa o proyecto se está realizando en la práctica, y si reúne los requisitos de propiedad e idoneidad necesarios. Como el desarrollo de un programa abarca campos y ámbitos muy diversos, de ordinario, cuando se hacen evaluaciones de este tipo, se seleccionan cuidadosamente las preguntas a responder, ya que una evaluación amplia de todo lo que comporta el desarrollo de un programa y su ejecución suele ser muy costosa y requiere manejar gran cantidad de datos que no siempre existen.

d. Evaluación de la cobertura

La finalidad de este tipo de evaluación es determinar si el programa llega a la población-objetivo deseada, es decir, si llega efectivamente a la población potencialmente usuaria del servicio. Para realizar una evaluación de esta naturaleza, es preciso definir de antemano cuál es la población-objetivo y establecer después cómo utiliza esta población los servicios o actividades que ofrece el programa. Esta segunda cuestión nos permitirá determinar también el grado de utilización y el perfil del usuario, y de ahí examinar la existencia o no de infracobertura (no se llega a la totalidad de la población deseada), sobrecobertura (se llega a más gente de la deseada), o sesgo de la cobertura (si existe gente que utiliza esos servicios, que no debería hacerlo).

Una vez determinado esto, es necesario averiguar las causas. Y para ello, de forma gradual, conviene estudiar:

- el grado de conocimiento del servicio o programa por parte de los posibles usuarios,
- la accesibilidad existente para acudir al mismo,
- el grado de aceptación del programa,
- el nivel de calidad del servicio y funcionamiento adecuado.

También es conveniente estudiar y analizar estas causas, a través de las personas que, habiendo iniciado el tratamiento o participado del programa, lo hayan abandonado en algún momento.

Una correcta evaluación de la cobertura de un programa, sólo puede hacerse comparando los datos existentes en los archivos del programa o servicio, con los datos externos relativos a las personas que no participan del mismo. Esto implica la necesidad de contar con sistemas de información/documentación que registren los datos necesarios de los usuarios, y estimar los datos externos mediante encuestas especiales de necesidades en la comunidad de que se trate, o utilizando indicadores para la evaluación de necesidades y diagnóstico de la situación-problema.

e. Evaluación de la implementación y seguimiento

Entendemos por implementación la realización de un conjunto de gestiones y tareas destinadas a disponer de los medios y recursos necesarios para la efectiva realización de un programa. En este aspecto, las áreas o componentes más importantes para evaluar, suelen ser los siguientes:

- tareas de preparación y motivación,
- disponibilidad de recursos,
- disponibilidad de medios físicos.

El seguimiento, tal como lo definimos en el capítulo 1, comporta —en este punto— la evaluación de:

- los procedimientos utilizados y actividades realizadas,
- la coordinación interna y externa,
- la existencia de mecanismos de control operacional [5].

Las **tareas de preparación y motivación.** Aunque en principio esto puede parecer extraño, una buena parte de los programas de tipo social no puede lanzarse con posibilidades de éxito, si no se prepara a las personas involucradas en los mismos. Aquí se trata de evaluar si se realizaron tareas de preparación y motivación con el fin de crear un «clima favorable» en el cuadro territorial (local, comarcal, provincial, etc.) o en la institución (asociación de vecinos, asociación de padres, cooperativa, sindicato, etc.) en el cual se ha proyectado llevar a cabo el programa. La importancia de este aspecto de la implementación radica en el hecho de que un buen programa puede fracasar o ver reducidos sus efectos esperados por no haber tenido en cuenta estas tareas previas.

Cuando hablamos de personas involucradas, hay que entenderlas en tres niveles:

— de la institución, organización o unidad administrativa responsable de la realización del proyecto: ¿está verdaderamente interesada?, ¿qué prioridad tiene el programa o proyecto dentro de la institución?,
— de los responsables directos de la ejecución,
— de los beneficiarios potenciales: la comunidad o sector de población destinataria (lo que desde nuestra perspectiva metodológica es un aspecto sustancial de la ejecución y puesta en marcha de los programas y proyectos).

Evaluación de la **disponibilidad de recursos.** Según una clasificación ya conocida y ampliamente utilizada, hay que distinguir entre:

— Recursos humanos:

- personal técnico dedicado al programa,
- personal auxiliar,
- personas de la comunidad que están implicadas en el programa,
- personal voluntario.

*Se ha de evaluar la calidad, capacidad, motivación, coordinación, etc. de este personal, **antes de ejecutar el programa.***

— Recursos materiales:

- locales;
- equipos, herramientas, materias primas;
- mobiliario, etc.

Inventario y grado de utilización, idoneidad de los mismos.

[5] Estos dos últimos aspectos también pueden incluirse como parte de la evaluación de la estructura y ambiente organizacional desde la cual se desarrolla el programa. Por esta razón, en el punto siguiente también aparecerán comentarios relacionados a ello. (Sobre el concepto, funciones y tareas que implica el seguimiento y control de un programa, ver capítulo 1, punto 1.)

— Recursos financieros:	
• origen, • montos, • disponibilidad real, • rapidez o agilidad administrativo-contable, • fuentes de financiación, • condiciones de financiación.	*Suficiencia de los recursos financieros asignados para la gestión del servicio y la realización del programa.* *Disponibilidad de los recursos presupuestados en tiempo oportuno.*
— Recursos técnicos:	
• utillaje profesional: pizarras, rotafolios, proyectores, etc.; • conocimiento de métodos y técnicas de trabajo.	*Disponibilidad de dichos recursos, calidad de los mismos, etc.* *Capacidad e ideoneidad para el uso de dichos recursos.*

La **disponibilidad de los medios físicos** para iniciar y llevar a cabo el proyecto sobre el terreno: Estas tareas pueden ser de muy variada índole según las características del programa concreto. Algunos ejemplos podrían ser: preparar un local para iniciar en él un curso de formación, trasladar material para iniciar una obra, etc.

La implementación de un programa comprende otras tareas que dependen del carácter y naturaleza del mismo. Por ello, una evaluación de la implementación puede incluir otro tipo de cuestiones y preguntas [6]. Los tres aspectos que acabamos de plantear son —a nuestro juicio— los más importantes.

Con respecto al seguimiento, uno de los aspectos claves a evaluar es el referido a los **procedimientos utilizados.** Con el sólo análisis de los objetivos propuestos y resultados obtenidos u objetivos alcanzados, no surge claramente la validez de los procedimientos utilizados, hay que estudiar de manera expresa los modos operacionales que se han empleado.

En este punto es oportuno tener en cuenta que ciertos procedimientos o modos operacionales, válidos en principio, pueden ser inoportunos desde el punto de vista político, económico, social o institucional, en razón de las situaciones coyunturales en que se de-

[6] Sobre este punto se puede ampliar información de forma considerable —sobre todo en lo relativo a las preguntas a que debe responder una evaluación de la implementación— en J. A. King, L. L. Morris y C. T. Fitz-Gibbon, *How to Assess Program Implementation*, Newbury Park, Sage, 1987, donde aparecen más de 300 preguntas posibles para una evaluación de la implementación, aplicadas a programas educativos.

sarrolla la ejecución de un programa. Es de gran importancia, por el papel que juega en los programas de acción social, el sentido de la oportunidad de los procedimientos, y éste es un aspecto a considerar en la evaluación.

De lo que se trata es de evaluar la coherencia entre objetivos propuestos y métodos y procedimientos empleados. Así, por ejemplo, si existe una propuesta de trabajo social participativo, y el programa que se lleva a cabo pretende generar procesos de participación, los procedimientos deben ser coherentes a esos propósitos por encima de otras consideraciones.

Otro aspecto importante a considerar en el seguimiento es el de la **coordinación** interna y externa de la ejecución del programa. Bien es cierto que ellos constituyen también componentes administrativos que pueden evaluarse dentro de la estructura y ambiente organizacional, sin embargo, el registro de datos que debe establecerse al respecto para la retroalimentación correspondiente, forma parte de las tareas de seguimiento y control operacional del programa. Lo que hay que tener en cuenta es la interacción del programa o proyecto que se evalúa con otras unidades operativas externas a él y con las cuales está vinculado, ya sea de forma directa o indirecta. Estas unidades operativas pueden ser otros programas o instituciones.

f. Evaluación de la estructura y ambiente organizacional

Lo que se pretende en este tipo de evaluación es valorar la estructura y desempeño organizacional de la institución (o unidad administrativa) desde la cual se realiza el programa.

Todo programa o toda prestación de servicio se lleva a cabo desde una organización. Esta organización tiene una estructura administrativa y un modo de funcionar. Ahora bien, el perfil estructural y funcional puede favorecer más o menos la realización del programa; también puede obstaculizarlo en mayor o menor medida, o bien puede resultar relativamente neutro... Cualquiera sea la circunstancia, este aspecto conviene evaluarse, ya que la dotación de recursos, el personal asignado y sus relaciones tienen una gran influencia en la marcha de las actividades del programa. No se trata de determinar los impactos o efectos del proyecto, sino de mejorar la eficiencia y eficacia operativa de la unidad administrativa responsable.

El análisis y valoración del desempeño organizacional es una cues-

ción fundamental (en algunos casos clave). Sin embargo, existen muchas dificultades inherentes a la evaluación de las organizaciones en el logro de sus objetivos, o en el condicionamiento del logro de los objetivos de un programa. En cuanto a la medición de este aspecto, su mayor dificultad proviene del hecho de la gran diversidad de objetivos, y, como consecuencia de ello, se pueden usar criterios múltiples en la medición del desempeño.

Señalaremos algunas áreas de indagación que tienen más importancia, especialmente en programas de tipo social.

Desde el punto de vista **estructural**, la evaluación de la institución consiste en un análisis de su estructura organizativa. Una caracterización de la misma, en cuanto organización del trabajo, comprende el estudio de las siguientes cuestiones:

— organigrama
— manual de organización
— niveles de autoridad
— manual de procedimientos

¿Existen cada uno de estos procedimientos? ¿En qué medida y con qué eficacia se utilizan? ¿Qué incidencia tienen de forma directa o indirecta en el programa a evaluar?

Desde el punto de vista **funcional**, pueden estudiarse los siguientes aspectos:

— Formas y mecanismos para la toma de decisiones: participación abierta o participación cerrada, consultas democráticas o imposición, etc. Se trata de estudiar los estilos de dirección.
— Naturaleza y contenido de la comunicación (canales de comunicación, receptividad del contenido de las comunicaciones, distorsiones de contenidos, retroalimentación del programa, etcétera).
— Nivel de satisfacción y clima existente en la organización.
— Psicopatologías manifiestas en su funcionamiento.
— Sistemas de control sobre la marcha del programa.
— Costos de funcionamiento.

g. Evaluación del rendimiento del personal

Muy ligado a lo anterior, este aspecto consiste en medir la habilidad de cada persona para efectuar una determinada tarea que tiene a su cargo. Considerando el comportamiento total, con inclusión de su modo de organización; retención y empleo de conocimientos especializados, así como de sus aptitudes y sus interacciones con otras personas. «Se refiere a toda la gama de conocimientos, habilidades y actitudes adquiridos por medio de la formación, así como a su organización e integración en la práctica [...]. La evaluación del rendimiento facilita los medios más directos para medir la calidad de la atención» [7].

Para decirlo brevemente, con la evaluación del rendimiento del personal se pretende establecer el grado de pericia o competencia que tiene cada persona para desempeñar las tareas a su cargo.

Como una evaluación global de este tipo tiene muchas complejidades prácticas, vamos a examinar a continuación algunos pasos o acciones que deben realizarse para hacer una buena evaluación del rendimiento. En primer lugar hay que realizar el denominado «análisis de la tarea» que consiste en responder a la siguiente pregunta: ¿qué debe saber o ser capaz de hacer el trabajador para efectuar con éxito una tarea dada? Para responder a ello se suele utilizar la observación en la práctica de esa tarea, realizar entrevistas a los trabajadores, revisar diarios de trabajo, registros de medidas adoptadas, encuestas o simulaciones. De forma sintética, podemos resumir el proceso de evaluación del rendimiento en las siguientes fases:

1. Identificar las funciones y tareas respectivas al trabajo (si ello no se ha realizado, corresponde al evaluador hacerlo).
2. Identificar el trabajo para el que se necesita la evaluación.
3. Analizar el trabajo y determinar las actividades o funciones generales, después descomponerlas en tareas secundarias.
4. Identificar las funciones y tareas más importantes y factibles.
5. Decidir los niveles de la evaluación según su importancia y costos.
6. Elegir los métodos y técnicas para evaluar el rendimiento:

[7] F. M. Katz y R. Snow, *Evaluación del rendimiento de los trabajadores de la salud. Manual de formación y supervisión*, Ginebra, OMS, 1981.

- listas de comprobación
- escalas de calificación
- simulación
- entrevistas
- perfiles de rendimiento

7. Elegir todos los instrumentos requeridos y, si es preciso, elaborarlos.
8. Hacer revisar los instrumentos por otros especialistas.
9. Efectuar un estudio piloto de los instrumentos y revisarlos si fuera preciso.
10. Planear los procedimientos de registro de datos.
11. Establecer los niveles mínimos aceptables de rendimiento para cada función.
12. Si es posible y necesario, hacer un estudio sobre la validez de predicción del instrumento de evaluación.
13. Evaluar la evaluación y revisar los perfiles del rendimiento para cada trabajo, función o tarea [8].

Para evitar complicaciones innecesarias o comenzar una evaluación inviable, conviene tener presente los principios que, sobre evaluación del rendimiento, señalan Katz y Snow:

- la evaluación debe centrarse en los aspectos más decisivos del conjunto del trabajo,
- deben elegirse técnicas de evaluación prácticas, que den la máxima información con el mínimo costo en tiempo y dinero,
- los rendimientos evaluados deben representar toda la gama de competencias para el desempeño de las funciones y tareas de trabajo,
- los aspectos más importantes y decisivos del rendimiento deben evaluarse con más de un método o enfoque,
- la evaluación del rendimiento debe predecir futuros rendimientos en la misma tarea o función,
- la evaluación debe tener estabilidad y coherencia,
- la finalidad de la evaluación debe ser el criterio de selección de las técnicas.

[8] *Idem.*

Evaluación de la eficacia y eficiencia del programa

De alguna forma, los tipos de evaluación examinados hasta ahora constituían una cierta revisión interna del programa o proyecto, sin considerar de manera significativa el contexto. En este tercer ámbito de evaluación ya no se trata de evaluar el programa en sí, sino de evaluar los cambios que se producen en la realidad, o mejor dicho, en relación a la situación-problema que se trata de superar. Nos explicamos: un programa puede estar alcanzando sus objetivos, hacer una buena utilización de sus recursos, tener una base administrativa adecuada, etc. y, sin embargo, podría no responder a las necesidades y problemas reales existentes o no incidir en el contexto que pretende modificar.

Con la evaluación de la eficacia se pretende evaluar el efecto o resultado del programa, y con la evaluación de la eficiencia se busca establecer el grado de rentabilidad económica de la intervención.

h. Evaluación de la eficacia o resultados y efectos

El programa o proyecto se evalúa en este aspecto tomando como referencia el problema que lo origina, y no desde su armonía o coherencia interna. Lo sustancial es saber si el programa que se está llevando a cabo responde o no a las necesidades y problemas reales. En otras palabras, un programa o proyecto correctamente formulado en sí mismo, podría no resultar efectivo al no resolver de forma significativa la situación-problema que lo originó, al no guardar relación o consonancia con las necesidades que pretende satisfacer o los problemas que pretende resolver. De ahí que se trate de evaluar los resultados obtenidos en términos de efectos (sobre la población destinataria) e impacto (sobre el conjunto de la población y el medio), esto es, de consecución de los fines propuestos para resolver el problema.

Pero ello no basta, también es necesario medir y valorar los efectos indirectos, imprevistos o secundarios que tiene el programa o proyecto, así como efectos en otras áreas no vinculadas a él. A modo de ilustración de un efecto indirecto que se manifiesta con posterioridad al programa, podríamos mencionar los efectos de un programa de alfabetización que incrementa la concurrencia a bibliotecas o aumenta la lectura de periódicos. El ejemplo escogido es un efecto

indirecto beneficioso, pero puede haber efectos negativos o perjudiciales, como es el caso de la contaminación en proyectos de desarrollo industrial, o los efectos de vacío y desplazamiento con los programas de formación profesional [9]. Por otra parte, se pueden producir efectos indirectos no deseables, incluso creando mayores problemas que los que se pretendía resolver. Y, en sentido contrario, podrían darse resultados no previstos favorables que hasta podrían eclipsar el objetivo principal del programa.

Desde el punto de vista de nuestra perspectiva metodológica de la acción social y el trabajo social, la *participación de los beneficiarios* en la evaluación del programa es fundamental. No se trata de visualizarlos como un medio para evaluar mejor (cosa que casi todos los autores mencionan), su participación es un fin del mismo proceso metodológico. De ahí la necesidad de incluir en la evaluación —cuanto menos— la opinión de los beneficiarios.

Aunque el programa esté alcanzando sus metas y objetivos y se esté transformando la situación-problema que dio origen al programa, ello no significa que el programa sea aceptado por la gente, ni que responda efectivamente a sus expectativas. (Adviértase que este programa no existiría, si en todo el proceso se hubiese aplicado una metodología participativa.)

La falta de aceptación de parte de los destinatarios o beneficiarios de un programa revelaría que no se han tenido en cuenta las aspiraciones, centros de interés, necesidades y problemas que son significativos para la misma gente, sino más bien las propuestas de los técnicos o de la organización que promueve el programa.

En la práctica, dentro de un equipo de evaluación, la importancia de la opinión de los beneficiarios, usuarios o destinatarios, depende de la significación que se le otorgue a la participación u opinión de la gente. Para un programa concebido autoritariamente, no tendría ninguna importancia; en uno paternalista, la importancia sería relativa. En uno participativo, la opinión de los beneficiarios es decisiva.

Conviene que en toda evaluación se analice también si los responsables del programa tuvieron en cuenta la opinión y las necesidades y aspiraciones de la gente antes de iniciar las actividades, es decir, antes de la puesta en marcha del programa. O, simplemente, éste se «puso a andar», prescindiendo de los destinatarios.

[9] Véase una ilustración de ello en P. H. Rossi y H. E. Freeman, *Evaluación: un enfoque sistemático para programas sociales*, México, Trillas, 1989.

i. Evaluación de la eficiencia

Consiste en determinar el grado de rentabilidad económica del programa o servicio, comparando beneficios y costos, resultados y costos, o utilidades y costos. Es lo que denominamos «evaluación económica» del programa.

Los procedimientos más utilizados para su aplicación son:

— análisis de costo-beneficio
— análisis de costo-efectividad
— análisis de costo-utilidad

Sobre estos métodos y todo lo relativo a la evaluación económica del programa hacemos referencia en el capítulo siguiente, razón por la cual remitimos a su lectura y no ahondaremos más en este parágrafo.

4. Selección de la estrategia metodológica y de los procedimientos técnicos que serán utilizados para la recopilación de datos

La cuestión es: ¿qué métodos y qué procedimientos técnicos se van a utilizar? En cuanto a la selección de un método u otro, ésta suele estar influenciada, en buena medida, por el estilo u opciones metodológicas que, *a priori* de la evaluación a realizar, tiene un equipo de investigación [10]. Hay investigadores que manifiestan una preferencia marcada, y casi excluyente, por los métodos cuantitativos; otros, por el contrario, prefieren los métodos cualitativos. Hoy, la mayoría de los investigadores optan por formas mixtas, combinando diferentes procedimientos y técnicas de los métodos cuantitativos y

[10] Algunos autores, partidarios de una y otra estrategia, consideran que el debate no es sólo entre métodos, sino que es también «un choque básico entre paradigmas metodológicos», ligados cada uno de ellos no sólo a estrategias de investigación científica, sino a concepciones del mundo y de los acontecimientos sociales profundamente diferentes. En este sentido se expresan Cook y Reichardt, refiriéndose a Rist, Guba, Parlett, Hamilton, Patton o Wilson. (*Cf.* T. D. Cook y Ch. S. Reichardt, *Métodos cualitativos y cuantitativos en investigación evaluativa*, Madrid, Morata, 1986.)

cualitativos, conforme a la naturaleza de la investigación a realizar.

Teniendo en cuenta las clasificaciones de Patton [11] por una parte, y de Cook y Reichardt [12], podríamos hacer el siguiente cuadro sobre las estrategias metodológicas que se derivan de los paradigmas de investigación cualitativo y cuantitativo:

MÉTODOS CUALITATIVOS	MÉTODOS CUANTITATIVOS
Se apoyan en un:	
Paradigma naturalista: fenomenologismo y comprensión.	Paradigma racionalista hipotético-deductivo, propio del positivismo lógico.
Perspectiva etnometodológica, con la que se pretende captar los modos en que las personas aplican sus pautas culturales y percepciones de sentido común a las situaciones concretas.	Perspectiva analítico-positivista.
Enfoque holístico.	Enfoque particularista.
Criterios de validez.	Criterios de fiabilidad.
Utilizan:	
Datos e información cualitativa.	Datos cuantificados.
Se basa en una muestra reducida no probabilística.	Se basa en una muestra probabilística.
Investigación naturalista.	Diseños experimentales o cuasi-experimentales.
Descriptores.	Cuantificadores.
Análisis de contenido y estudio de casos; predominio de la inducción.	Análisis estadístico derivado de hipótesis deductiva.
Datos válidos.	Datos fiables.

[11] M. Q. Patton, *How to Use Qualitative Methods in Evaluation*, Newbury Park, Sage, 1987.

[12] T. D. Cook y Ch. S. Reichardt, *Métodos cualitativos y cuantitativos en investigación evaluativa*, Madrid, Morata, 1986.

MÉTODOS CUALITATIVOS	MÉTODOS CUANTITATIVOS
Se caracterizan por:	
Son más difíciles y laboriosos: requieren de una mayor cualificación teórico-conceptual.	Son más fáciles de llevar a cabo, ya que utilizan procedimientos más formalizados: requieren mayor cualificación en aspectos formales relativos a cuestiones metodológicas.
Aporta información sobre componentes subjetivos: capta valoraciones, actitudes, conductas, motivaciones.	Aporta información sobre componentes objetivos.
Aborda la realidad en su dinamismo.	Aborda los aspectos estables de la realidad.
Tendencia a captar múltiples diacronías, orientado al proceso.	Tendencia al corte sincrónico de la realidad, orientado al resultado.
Tiene limitaciones para hacer comparaciones, pero capta mejor las matizaciones.	Facilita la comparación, pero tiene limitaciones para hacer matizaciones.
Se gana en comprensión.	Se gana en precisión.
Permite respuestas	
Largas.	Cortas.
Muy detalladas.	Sucintas (representación abreviada de parámetros significativos).
Variadas de contenido.	Parsimoniosas.
Posibilidad de captar aspectos no evidentes.	Posibilidad de ser formalizadas matemáticamente.
No sistematizadas; limitadas en su generalización.	Sistematizadas y generalizables.
No estandarizadas, pero matizadas.	Estandarizadas, pero sin matices.

La discusión «métodos cualitativos» *versus* «métodos cuantitativos» no debiera ser significativa entre los metodólogos actuales. La polémica que ha enfrentado como disyuntiva y excluyente un enfo-

que cualitativo (que algunos llamaron humanista) y el enfoque cuantitativo (pretendidamente científico), consideramos que es una polémica estéril. La naturaleza de la realidad social, su complejidad y su carácter multifacético, supone una diversidad metodológica en cuanto a las formas de abordaje de la realidad, derivada y exigida por la complejidad del objeto de estudio. Es más, hoy día el cuantitativismo excluyente e ingenuo de la «cuantofrenia» y la «testomanía», parece ser cosa del pasado. El mismo Campbell (a quien se ha considerado uno de los defensores de los métodos cuantitativos) objeta el enfoque exclusivamente cuantitativo y lamenta que el enfoque cuantitativo haya privado a la ciencia de obtener en lo cualitativo un «refuerzo de validación en el buen sentido» [13]. También Cronbach se expresa en este sentido al defender el método histórico [14] y otro tanto ocurre con Stake. Es decir, la posición actual más extendida, aún entre aquellos que fueron los máximos defensores de los métodos cuantitativos, es la de reconocer que ningún método tiene patente de exclusividad científica.

Nosotros consideramos que ambas perspectivas, lejos de ser excluyentes, son complementarias, y que la elección, en un momento dado debe regirse por criterios de conveniencia de acuerdo al objeto de estudio y la orientación de la evaluación: una evaluación orientada al proceso requiere de la utilización de métodos cualitativos, mientras que una evaluación centrada en resultados deberá utilizar procedimientos cuantitativos en muchos casos.

Por otra parte, la síntesis multimetodológica parece ser una de las aspiraciones de mayor consenso entre los investigadores de las ciencias sociales, sin que ello signifique una «mezcolanza» de métodos [15]. El empleo conjunto de métodos cuantitativos y cualitativos, tiene, por otra parte, grandes ventajas: permite la consecución de objetivos múltiples, ya que se interesa por el proceso y el resultado; potencia la vigorización mutua de los dos tipos de procedimientos; y facilita la triangulación a través de operaciones convergentes, como

[13] D. T. Campbell, «Qualitative Knowing in Action Research», en M. Brenner, y P. March (comps.), *The Social Contexts of Method*, Nueva York, St. Martin's Press, 1978.

[14] L. J. Cronbach, «Las dos disciplinas de la psicología científica», en F. Alvira; M. Avia; R. Calvo y F. Morales, *Los dos métodos de las ciencias sociales*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1979.

[15] J. M. Álvarez, «Investigación cuantitativa/investigación cualitativa: ¿una falsa disyuntiva?», en T. D. Cook y Ch. S. Reichardt, ob. cit.

muy bien han señalado Cook y Reichardt [16]. Estos mismos autores, sin embargo, se muestran poco optimistas con respecto a la extensión del empleo múltiple de ambos métodos, debido a razones de costos (que son mayores en las formas mixtas), de tiempo (son más largas) y también de «modas metodológicas».

Cuando se combinan métodos cuantitativos y cualitativos, se habla de modelos o formas mixtas. Siguiendo la clasificación de Patton [17], existen cuatro modalidades mixtas:

Diseño experimental
Datos e información cualitativa
Análisis de contenido

Diseño experimental
Datos e información cualitativa
Análisis estadístico

Investigación naturalista
Medición cuantitativa
Análisis estadístico

Investigación naturalista
Datos cualitativos
Análisis estadístico

Además de estos métodos, también se pueden utilizar —en determinados casos—, otros tales como: el método histórico, el método comparativo y el crítico [18].

En cuanto a las técnicas y procedimientos de recogida de datos e información, los métodos cualitativos suelen utilizar las siguientes:

- entrevistas en profundidad (focalizadas y clínicas)
- observación directa
- observación participante
- análisis de contenido
- recurso a la documentación
- informantes clave
- estudio de casos

[16] T. D. Cook y Ch. S. Reichardt, ob. cit.

[17] M. Q. Patton, ob. cit.

[18] M. Beltrán, «Cinco vías de acceso a la realidad social», en M. García Ferrando, J. Ibáñez y F. Alvira, *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación*, Madrid, Alianza Universidad Textos, 1989.

- historias de vida
- reuniones de grupo
- foro comunitario
- técnicas grupales de investigación, tales como: grupos nominales, grupos de creación participativa, Delphi, grupo de discusión, etcétera:

Por su parte los métodos cuantitativos utilizan procedimientos que permiten medidas estandarizadas, con categorías predeterminadas, que facilitan la comparación y el análisis estadístico, permitiendo hacer presentaciones sumarias y generalizadas más o menos precisas de los fenómenos que se estudian. Se vale de procedimientos tales como:

- entrevistas estructuradas
- encuestas
- análisis estadístico
- diseños experimentales y cuasi-experimentales
- escalas de medición de actitudes y opiniones
- tests

Después de la explicación precedente, hemos de decir que en esta fase del proceso de evaluación, lo fundamental es explicitar el método (o combinación de métodos) que se utilizará en la investigación. Hoy es común la utilización de formas mixtas, enfatizando el uso de procedimientos cuantitativos o cualitativos, según sea el tipo de investigación y el conjunto de circunstancias que rodean a toda investigación evaluativa y que ya hemos explicado. Lo sustancial a tener en cuenta en la selección de procedimientos no son los procedimientos en sí, sino la utilización de aquellos que permiten obtener un nivel, volumen y calidad de información que es suficientemente relevante y significativo para comprender y evaluar el aspecto, fenómeno o problema que se estudia.

A modo de síntesis sobre este punto, diremos que la estrategia metodológica y la selección de técnicas y procedimientos depende de seis circunstancias principales:

- naturaleza de la investigación
- recursos disponibles
- aspectos a evaluar

- tipo de información existente y accesible
- grado de colaboración (indiferencia o rechazo) que se presume tendrá la investigación, sobre todo durante el trabajo de campo
- tiempo disponible para su realización

A este respecto es muy ilustrativo lo que ha escrito Alvira en un reciente libro, sobre los imperativos lógicos que relacionan ciertas técnicas y ciertos tipos de evaluación [19]. El siguiente cuadro lo hacemos a partir de su texto:

Tipo de evaluación	**Técnica más adecuada**
De las necesidades......................	Indicadores Sociales Encuesta Recurso a expertos
De la evaluabilidad......................	Análisis de documentos Entrevistas en profundidad Observación *in situ*
Análisis de la implementación...	Sistema de datos recogido por el personal del programa Observación sistemática y/o participante Encuesta a los usuarios/beneficiarios
Análisis de los resultados	Experimentos Cuasi-experimentos Modelos causales (ecuaciones estructurales)
Del impacto......................................	Indicadores sociales imbricados en modelos de ecuaciones estructurales
Análisis de costo-beneficio.........	Técnicas económicas propiamente dichas

[19] F. Alvira, ob. cit.

5. Selección de variables y elaboración de indicadores

Muy relacionada con la selección de la estrategia metodológica se encuentra la determinación de variables e indicadores que permitirán efectuar las mediciones y recoger los datos en el trabajo de campo.

Generalmente, en las investigaciones evaluativas de programas sociales, los objetos de evaluación o las preguntas a que quiere responder la evaluación, suelen ser hechos, procesos, situaciones o conceptos complejos que no pueden captarse o medir directamente. Si, además, se pretende medir cuantitativamente y/o estadísticamente dicho objeto de evaluación, es imprescindible transformar dichos objetos/conceptos (sistema formal) en números (sistema lógico). De ahí la necesidad de utilizar indicadores que permitan captar estadísticamente un fenómeno social que no se puede medir conceptualmente de forma directa. Ahora bien, por más indicadores que se utilicen nunca se puede llegar a reflejar «total y exhaustivamente todas las dimensiones de un concepto» [20], el indicador es, sencillamente, una forma de aproximarnos al conocimiento de algo que no podemos captar directamente.

Al formar siempre parte de un concepto, los indicadores hacen referencia necesariamente a un contexto específico, por lo que no puede pretenderse la construcción de indicadores válidos en cualquier programa o situación. Según la formulación del concepto y de la operacionalización que hagamos del mismo, se elaborarán distintos indicadores. Por ejemplo, si queremos medir el grado de participación de un grupo de personas en un servicio o programa, dependerá del concepto de participación que formulemos (qué entendamos por participación) los indicadores que se empleen en la medición de estos procesos sociales:

> *Si por participación entendemos solamente la asistencia a una actividad del programa o el uso de un servicio, entonces un indicador posible para medir la participación podría ser el número absoluto de personas asistentes por un período de tiempo dado, o el promedio de asistentes por actividad realizada en un tiempo dado.*
>
> *Ahora bien, si por participación se entiende no sólo la asistencia a una actividad sino también el grado de interés mostrado hacia la misma por parte de la gente, es obvio que los indicadores mencionados anteriormente no son tan válidos, debiéndose incorporar a los mismos factores tales como: repetición de asistencia a esas actividades e interés subjetivo manifestado por los participantes.*
>
> *Si, por el contrario, se entiende la participación como forma de tomar decisiones conjuntamente o de forma autogestionada, los indicadores más útiles no serán los de la simple asistencia, y serán necesarios otros tales como: actividades propuestas en relación a actividades realizadas por parte de los usuarios, o actividades realizadas por iniciativa de la gente, en comparación con las realizadas por iniciativa de la organización responsable del servicio.*

[20] J. Díez Nicolás, «Segundo estudio», en *Tres estudios para un sistema de indicadores sociales*, Madrid, FOESSA-Euramérica, 1967.

Aplicado a la evaluación de programas sociales, podríamos decir que «el indicador es el signo con el que señalamos los grados de una cosa y las variaciones inducidas en ella» [21]. O, más precisamente, que los indicadores son «las medidas específicas (explícitas) y objetivamente verificables de los cambios o resultados de una actividad. En otras palabras, los indicadores sirven de patrón para medir, evaluar o mostrar el progreso de una actividad, respecto a las metas establecidas, en cuanto a la entrega de sus insumos (indicadores de insumos) la obtención de sus productos (indicadores de productos) y el logro de sus objetivos (indicadores de efectos e impacto)» [22]. Siendo, a nivel operativo, «la unidad que permite medir el alcance de una meta» [23].

Como es obvio, la elaboración y elección de indicadores está condicionada por la calidad y cantidad de datos disponibles, o susceptibles de obtener; lo que, a su vez, también depende de los recursos asignados para realizar la evaluación y de las previsiones que sobre seguimiento y monitorización del programa se hayan efectuado en la planificación o diseño del programa. En cualquier caso, la elección de los indicadores es compleja y debe darse prioridad a aquellos que tengan mayor valor operativo, ya sea como definición de objetivos, o por su significación acerca de los medios necesarios

[21] D. Martínez, «Sistemas indicadores», en S. del Campo, *Los indicadores sociales a debate*, Madrid, Euramérica, 1972.

[22] Grupo del CAC, *Seguimiento y evaluación. Pautas básicas para el desarrollo rural*, Roma, FAO, 1984.

[23] E. Cohen y R. Franco, *Evaluación de proyectos sociales*, Buenos Aires, GEL, 1988.

que hay que utilizar de cara a la acción [24]. Además, los indicadores seleccionados deben satisfacer al menos tres exigencias [25]:

— permitir comparaciones sincrónicas, en el espacio,
— permitir comparaciones diacrónicas, en el tiempo, y la elaboración de pronósticos,
— representar valores sobre los que exista un grado de consenso (o posibilidad de lograrlo) entre las partes implicadas o interesadas en la evaluación.

En relación a los requisitos de validez y fiabilidad, se han mencionado distintas caracterizaciones que deberían reunir los indicadores de evaluación utilizados. Así, para el grupo de trabajo del CAC de las Naciones Unidas, los indicadores deben ser válidos, fiables, pertinentes, sensibles, específicos y oportunos [26]. Nosotros para la fase de elaboración y diseño de un programa (planificación) proponemos como mínimo cuatro requisitos a los indicadores de evaluación que se formulen en el diseño del proyecto como forma de verificar la progresión hacia las metas previstas: **independencia** (utilizar cada indicador para una sola meta), **verificabilidad** (que permitan comprobar empíricamente los cambios que se van produciendo con el proyecto, permitiendo, asimismo, que el indicador tenga —objetivamente— el mismo significado tanto para un defensor como para un oponente del proyecto), **validez** (que sirvan para medir todos y cada uno de los efectos que persigue el programa o proyecto) y **accesibilidad** (cuya obtención sea relativamente fácil o poco costosa, ya que no tiene sentido dedicar un esfuerzo desproporcionado a la utilización de indicadores de evaluación y su medición. Lo ideal es utilizar indicadores que requieran datos ya existentes o disponibles, o que se puedan obtener mediante el sistema de seguimiento y monitorización prevista en el proyecto) [27].

En cuanto al proceso metodológico de elaboración de indicadores, como ya lo señalara Lazarsfeld en un trabajo clásico [28], consiste

24 J. Antonine, «El papel de los indicadores sociales en la planificación», en S. del Campo, ob. cit.

25 J. Galtung, «El problema de los indicadores sociales», en S. del Campo, ob. cit.

26 Grupo del CAC, ob. cit.

27 M. J. Aguilar y E. Ander-Egg, *Cómo elaborar un proyecto. Guía para diseñar proyectos sociales y culturales*, Buenos Aires, ICSA-Magisterio del Río de la Plata, 1993.

28 P. Lazarsfeld y R. Bourdon, «De los conceptos a los índices empíricos», en *Metodología de las ciencias sociales*, Barcelona, Laia, 1973.

básicamente en la transformación de conceptos, e implica las siguientes fases [29]:

1. **Representación literaria del concepto** que se quiere medir.
2. **Especificación del concepto,** lo que supone descomponerlo en dimensiones o aspectos integrantes del mismo (factores). De lo que se trata es de reflejar lo mejor posible la complejidad del fenómeno que se desea medir, por lo que resulta conveniente establecer bastantes dimensiones. La intuición, la experiencia del investigador y la aplicación de los resultados de estudios previos son necesarios para ello [30]. Estas dimensiones o variables deberán ser mensurables.
3. **Elección de indicadores** que permitan medir dichas dimensiones, procurando la elección múltiple que evite los efectos negativos de la elección de un mal indicador. Dos requisitos básicos deben reunir los indicadores: estar relacionados con el concepto o dimensión de que tratan de ser indicación, y ser expresión numérica, cuantitativa, de la dimensión que reflejan [31].
4. **Formación de índices.** Es decir, de números estadísticos que intentan resumir la información proporcionada por varios indicadores de un concepto [32], ponderando el peso de cada indicador en la formación del índice. Como indica González Blasco, un índice debe reunir las siguientes características: validez o exactitud, potencia y reproductibilidad. Y los criterios que pueden utilizarse para la agregación de indicadores son cuatro [33]:
   - no sumar dos indicadores cuando uno es causa de otro,
   - no sumar dos indicadores cuando uno forma parte de otro,
   - no sumar indicadores que estén orientados u objetivos distintos,
   - sólo sumar indicadores cuando la unidad de medida sea la misma.

29 Una ilustración práctica de estas fases o proceso puede consultarse en el anexo.

30 P. González Blasco, ob. cit.

31 *Idem.*

32 J. Díez Nicolás, ob. cit.

33 D. Allen, «Social indicators», en SSRC *Newsletter*, núm. 4, 1968, citado por S. del Campo, «Prólogo» en *Los indicadores sociales a debate.*

Ahora bien, como ha observado Peak, «la mayor parte de los métodos de ponderación carecen de una base racional» [34], y el concepto de «índice», «es un concepto metodológico que no hace sino ofrecer una de las múltiples soluciones existentes o posibles para el complejo problema del control empírico de los significados conceptuales» [35]. El elemento subjetivo, por tanto, está presente en la formación de índices ya que es siempre el investigador el que asigna los «pesos» a la hora de establecer las ponderaciones entre los diferentes indicadores que conforman el índice.

Valgan estas observaciones para relativizar, o al menos no absolutizar, el valor de los indicadores e índices, y evitar caer en la «cuantofrenia» de la que hablaba P. Sorokin. El indicador es un dato que es síntoma de algo, pero no es ese «algo». Los indicadores pueden ser instrumentos útiles de aproximación a una realidad concreta, pero son eso: instrumentos de aproximación, no la realidad.

Dentro del campo de la evaluación de programas sociales, la utilización de indicadores se torna imprescindible a la hora de establecer el seguimiento y control operacional de un programa o servicio, hasta el punto de que sin un sistema de indicadores y los soportes documentales correspondientes no puede implementarse este tipo de evaluación [36]. Ahora bien, para la evaluación de procesos sociales, tales como la participación de la comunidad en un programa de salud, por ejemplo, otro tipo de indicadores no estadísticos pero consensuados, quizá puedan ser más útiles y significativos (un ejemplo de este tipo de indicadores puede consultarse en el anexo).

TRABAJO DE CAMPO

El trabajo de campo consiste sustancialmente en «ir hacia» la realidad que es motivo de estudio. La tarea principal es la recopilación de los datos y la información necesaria para realizar la evaluación.

[34] H. Peak, «Problèmes d'observation objective», en L. Festinger y D. Katz, *Los méthodes de recherche dans les sciences sociales*, París, PUF, 1963, citado por A. Medina, «Tercer estudio», en *Tres estudios para un sistema de indicadores sociales*.

[35] C. Moya, «Sistemas de indicadores en la investigación sociológica», en S. del Campo, ob. cit.

[36] F. Alvira, ob. cit.

6. Recopilación de datos y de información

Esta fase consiste en recoger los datos e información que previamente se ha decidido recabar respecto a las variables e indicadores de estudio, y conforme a las técnicas y procedimientos elegidos.

Conviene siempre realizar una prueba previa de los instrumentos elaborados para la recogida de datos, a fin de efectuar las correcciones en los mismos que fueran necesarias, y adaptar dichos instrumentos al contexto y las personas que los van a utilizar o a los que se va a aplicar. De lo que se trata es de ensayar y revisar hasta que se vea con claridad que aportan la información deseada.

Una vez construidos con precisión y realizada la prueba previa de instrumentos y procedimientos, es necesario considerar la conveniencia de efectuar mediciones múltiples. Y contemplar la medición de los efectos del programa tanto sobre las personas a quienes se dirige, sobre las organizaciones, el público o la comunidad en general, o incluso sobre sistemas más amplios [37].

ELABORACIÓN Y PRESENTACIÓN DE RESULTADOS

Una vez efectuado el trabajo de campo y recabados los datos e información necesaria, es preciso elaborar y analizar esos resultados por parte del equipo de evaluación, y presentarlos junto a las recomendaciones pertinentes. Todo ello implica tres tareas básicas:

- elaboración de la información
- análisis e interpretación de los resultados
- presentación de resultados y recomendaciones

7. Elaboración de la información

Una vez obtenida la información, es preciso ordenar, clasificar y agrupar los resultados, es decir, elaborarlos. La masa de datos disponibles es de poca utilidad si no se procede a una elaboración de

[37] **C. H. Weiss, *Investigación evaluativa*, México, Trillas, 1978.**

los mismos de acuerdo a los objetivos de la evaluación. Se trata de procesar y sistematizar los datos, para poder obtener conclusiones válidas. Además, las tareas de elaboración de los datos dependen del tipo de análisis que se quiera hacer con los mismos.

8. Análisis e interpretación de los resultados

Dependiendo del diseño de la investigación, el análisis de los datos puede ser exploratorio, descriptivo o explicativo, por este orden.

El análisis exploratorio tiene por finalidad «conocer los datos» para «comprender qué se puede hacer con ellos antes de utilizar técnicas de análisis confirmatorio, es decir, de contrastación de hipótesis» [38], y es necesario realizarlo cuando se persigue un análisis explicativo. El análisis descriptivo, por su parte, se resumen en una matriz de datos y la utilización de medidas que sintetizan la información de dicha matriz, ya sean éstas de tendencia central, dispersión, o de distribución de frecuencias.

De lo que se trata la mayoría de las veces en las evaluaciones, es de encontrar explicaciones del éxito o el fracaso de un programa o alguna de sus partes y de comprobar las modificaciones que se han dado en una situación problema como consecuencia de una intervención dada. En definitiva, el análisis y la «lectura» e interpretación que se realice de los datos, tendrá que hacerse de acuerdo a los objetivos que se persigan con el estudio y con las preguntas que inicialmente se formularan.

> *La evaluación requiere la formulación de juicios basados en un análisis cuidadoso y un estudio crítico de situaciones específicas, con el fin de sacar conclusiones bien fundadas y de hacer útiles* ***propuestas de acción futura.*** *Este juicio no debe entenderse en el sentido jurídico de «fallo» o «sentencia». Ha de basarse en información válida, pertinente y sensible que sea fácil de obtener y que se facilite a todos los que puedan necesitarla. Dentro de esta perspectiva, la* ***evaluación supone un espíritu abierto capaz de ejercer una crítica constructiva.*** *Además, exige del personal profesional la disposición adecuada para comunicarse libremente con sus homólogos y con otras personas o grupos competentes de los distintos niveles políticos y operativos...*
>
> *Evaluación de los programas de salud,* OMS.

[38] F. Alvira, «Introducción al análisis de datos», en M. García Ferrando; J. Ibáñez y F. Alvira (comps.), *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación,* Madrid, Alianza, 1989.

9. Discusión de los resultados. Formulación de conclusiones y recomendaciones

Terminado el trabajo de análisis, como es obvio, se llega a unas conclusiones. Sería un grave error presentar estas conclusiones como definitivas, ya que su carácter es más bien preliminar. Por ello, es necesario facilitar la discusión de los resultados y ajustar lo que sea pertinente. A un equipo de evaluación (sobre todo si es externo) se le pueden escapar muchos aspectos contingentes de la práctica y funcionamiento de la institución, cuyo conocimiento puede suponer el reajuste de algunas conclusiones.

Es por ello que, antes de entregar los resultados de la investigación evaluativa a los destinatarios, hay que someter a discusión las conclusiones que se han formulado. Lo deseable es que todas las personas, que debido a su trabajo pueden estar afectadas por los resultados de la evaluación, tengan la oportunidad de dar a conocer su opinión acerca de las primeras conclusiones.

Discutidas las conclusiones preliminares y recogidas las observaciones, comentarios, críticas, aclaraciones, etc., se procede a la redacción del informe final y las conclusiones, comunicando los resultados y recomendaciones. Sobre este punto hacemos algunas sugerencias prácticas, resumidas en lo siguiente:

- **Cómo hacerlo:** ante todo tener en cuenta que un lenguaje claro, sencillo y concreto es preferible a otros estilos. El informe debe tener un lenguaje preciso y comprensible, evitando lo esotérico de los iniciados en una disciplina o ciencia, y preciso. Debe centrarse en los resultados y recomendaciones fundamentales. Un informe evaluativo que diga sólo que «el programa no ha producido los efectos esperados», no sirve de gran cosa. Hay que presentar observaciones

concretas y recomendaciones útiles para ayudar a la toma de decisiones.

• **Cómo estructurarlo:** Morris, Fitz-Gibbon y Freeman han sugerido posibles formas de presentar el informe evaluativo [39], de esas propuestas y nuestra propia experiencia, pensamos que quizá sea útil seguir un esquema parecido al siguiente, y adaptarlo a cada caso concreto:

I. Sumario.
II. Información concerniente al programa: origen, objetivos, destinatarios, participantes, personal, características generales (materiales, actividades, aspectos administrativos).
III. Descripción del estudio evaluativo:
   — propuestas de evaluación,
   — diseño de la evaluación,
   — resultados de las medidas: instrumentos, datos,
   — implementación de las medidas.
IV. Resultados: tanto de la implementación del estudio como de las mediciones efectuadas.
V. Discusión de los resultados: resultados y efectos comprobados que son consecuencia del programa; resultados o efectos positivos.
VI. Costos y beneficios: métodos de cálculo empleados, costos monetarios y no monetarios asociados al programa, beneficios monetarios y no monetarios asociados al programa.
VII. Conclusiones, recomendaciones y opciones:
   — conclusiones,
   — recomendaciones para la revisión del programa,
   — recomendaciones concernientes a sucesivas evaluaciones.

Cuando el informe de evaluación está destinado a responsables políticos, conviene iniciarlo por las conclusiones y recomendaciones, seguido de los resultados, ya que ello es lo que mayor interés puede tener para destinatarios poco preocupados por el detalle metodológico y técnico del estudio.

[39] L. L. Morris; C. T. Fitz-Gibbon y M. E. Freeman, *How to communicate evaluation findings*, Newbury Park, Sage, 1987.

• **Practicidad y factibilidad** de las conclusiones y recomendaciones finales. Las propuestas deben ser prácticas, es decir, fácilmente utilizables por los destinatarios de la evaluación. Por su parte, la factibilidad de las recomendaciones hace referencia a la necesidad de que propongan modificaciones o correcciones realizables. No se trata de proponer lo óptimo, sino lo posible. Sin embargo, ello no obsta para que se presenten varias alternativas que van desde lo deseable (propuesta maximalista), pasando por lo probable y lo posible como el mínimo a realizar.

LA APLICACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

Una investigación evaluativa se debe hacer para que sus resultados, conclusiones y recomendaciones sean aplicadas. Esto parece demasiado obvio, sin embargo, en la práctica no siempre es así: del mismo modo que en el estudio de los problemas sociales existe un superávit de investigaciones y un déficit de ejecución, en los estudios evaluativos ocurre algo similar. Así, por ejemplo, si nos atenemos a los resultados de las investigaciones evaluativas en los Estados Unidos (país en el que se ha logrado el mayor desarrollo teórico y práctico sobre métodos de evaluación), está claro que existen «decepciones entre los evaluadores y defensores de la evaluación y su utilidad acerca de la ligera influencia que las evaluaciones parecen tener en las actividades y la política de los programas» [40]. Esto supone que no siempre las personas supuestamente interesadas y/o implicadas en la evaluación aprovechan los resultados de la misma. Nosotros lo hemos podido constatar, reiteradamente, en nuestra práctica profesional, y en algunos de los estudios evaluativos que hemos realizado.

10. La adopción de decisiones; aplicación de las recomendaciones

Decíamos al comienzo de este trabajo que no se evalúa por interés académico o por curiosidad, sino con un claro sentido utilitario y

[40] P. H. Rossi y H. E. Freeman, *Evaluación. Un enfoque sistemático para programas sociales*, México, Trillas, 1989.

práctico: llevar a cabo acciones correctivas, adoptando las medidas necesarias dentro del proceso de realización de un programa o proyecto, de cara al logro de los objetivos propuestos. Este hecho de «introducir medidas de ajuste» dentro de un programa, como producto del análisis evaluativo de su comportamiento, se denomina **retroalimentación** *(feed-back)*.

Ahora bien, la retroalimentación forma parte de una de las funciones del proceso administrativo y de gestión, a través del control operacional. Como ya dijimos anteriormente, éste consiste en disponer de un conjunto de mecanismos que sirven para medir y examinar los resultados obtenidos en relación a los resultados previstos, y para establecer acciones correctoras, cuando así fuera necesario. En suma, los resultados de la investigación evaluativa sólo tienen sentido en la medida que forman parte de la función de control operacional, y en la medida que sirven para formular propuestas de acción futura.

Si después de recibidas y analizadas las recomendaciones y conclusiones por parte de los destinatarios del trabajo, no se siguen modificaciones, rectificaciones y reajustes acordes a lo que se sugiere, o existen grandes diferencias entre lo propuesto y las acciones subsiguientes, es porque «algo» no ha funcionado. Las causas que inciden en la escasa o nula utilización de los resultados de una evaluación, pueden ser muy variadas. Señalamos tres en particular:

- La evaluación no ha sido práctica ni útil. Esto puede ocurrir por tres motivos principales: incompetencia técnica del equipo de evaluación; métodos de investigación inapropiados para esa investigación en concreto; o bien porque ha sido presentado de una manera compleja e ininteligible, expresando los resultados con un lenguaje demasiado cientificista, no siempre comprensible para los usuarios del estudio.
- Quienes deben tomar las decisiones para introducir cambios en el programa, no se «toman en serio» la evaluación y todo queda reducido al cumplimiento de un formalismo: se encargó la evaluación, se hizo, pero no se aplica.
- Los resultados o conclusiones de la evaluación tocan intereses que los responsables no quieren o no pueden modificar y... todo sigue como antes. Esos intereses pueden ser de grupos externos a la organización evaluada, pero también a veces son intereses que están al interior mismo de la organización: sean éstas gubernamentales o no, dentro de las diferentes organizaciones se establecen pequeñas oligarquías o grupos («trenzas») que controlan el aparato de la organización y se benefician de esa situación. Todo cambio puede resultar nefasto a sus propios intereses.

Pueden existir otras muchas razones pero, cualquiera sea el caso cuando los resultados no se utilizan, la razón última de la evaluación ha quedado truncada o amputada.

....

Para finalizar este capítulo referido al proceso metodológico de la evaluación de programas, podríamos resumir las fases o momentos más importantes en el esquema de la página siguiente.

Consiste en:

Tareas previas	—Momento de identificación	Se trata de establecer qué se va a evaluar, qué es lo que quieren quienes demandan la evaluación, qué tipo de cooperación será necesaria.
Evaluación propiamente dicha	—Momento de la comprobación	Verificación de lo que se ha hecho y de los resultados obtenidos: no interesan las intenciones o propósitos. Se trata de obtener información para formular juicios.
	—Momento de la comparación	Comparación de lo que se ha hecho con lo que se quería hacer, utilizando criterios objetivos (datos y hechos), no opiniones ni apreciaciones subjetivas.
	—Momento analítico	Identificación y formulación de juicios sobre lo realizado y los factores que influyen en los resultados.
	—Proporcionar información	Entrega de los resultados a quienes encargaron la realización de la evaluación.
Tareas posteriores o consecuentes	—Toma de decisiones	Utilización de los resultados de la evaluación para proponer correcciones, reajustes y modificaciones, a fin de mejorar el programa y asegurar, en la medida de lo posible, la satisfacción de las necesidades de los usuarios.

ANEXO

ALGUNAS PROPUESTAS CONCRETAS DE INDICADORES DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS EN SERVICIOS SOCIALES Y ATENCIÓN PRIMARIA EN SALUD

En este anexo presentamos tres ejemplos concretos, desarrollados en diferentes campos de intervención y contextos distintos, de **elaboración de indicadores de evaluación** de programas y servicios sociales.

Se han seleccionado teniendo en cuenta el tipo de indicadores utilizados, las fuentes de obtención de datos que emplean y la forma de validación que implican, así como el proceso de construcción seguido en cada caso concreto. De este modo, las tres propuestas que presentamos —y que corresponden a algunas de las evaluaciones realizadas por nosotros en los últimos años—, son las siguientes:

- Indicadores de evaluación de servicios sociales para la tercera edad.
- Indicadores de evaluación de resultados o efectos en programas de educación para la salud.
- Indicadores de evaluación de procesos de participación comunitaria en salud.

1. INDICADORES DE EVALUACIÓN DE SERVICIOS SOCIALES PARA LA TERCERA EDAD

Con este ejemplo, pretendemos mostrar cómo puede ser una de las formas de utilizar/plantear indicadores de evaluación para mejorar la gestión en el ámbito de los servicios sociales de carácter sectorial[1]. *En esta propuesta, las fuentes de obtención de datos son de carácter estadístico, procedentes de registros construidos a tal fin, así como de censos y encuestas. Recoge indicadores de diversa índole, relativamente fáciles de obtener a bajo costo.*

[1] Una ilustración amplia de indicadores de evaluación para la gestión de servicios sociales generales puede consultarse en L. Corral, A. Díaz y S. Sarasa, *Seguimiento de la gestión de los servicios sociales comunitarios*, Madrid, Siglo XXI, 1988.

Advertencias previas:

- En este caso concreto, el alcance que tiene la expresión «población necesitada» de un determinado servicio es triple:
  a. Aquellos que demandan un servicio, independientemente de que reúnan o no los criterios establecidos para acceder a él.
  (NECESIDAD EXPRESADA)
  b. Aquellos que además de haber demandado el servicio, reúnen todos los criterios establecidos para acceder a él.
  (NECESIDAD NORMATIVA EXPRESADA)
  c. Aquellos que, independientemente de haber solicitado o no el servicio, cumplen los criterios establecidos para acceder al mismo.
  (NECESIDAD NORMATIVA TOTAL)
- En los casos a y b, los datos podrán obtenerse de los registros de demandas, mientras que el caso c (que es por cierto el de mayor fiabilidad, validez y adecuación) sólo podrá obtenerse mediante la realización de encuestas o censos de necesidad (procedimientos, ambos, más costosos que los primeros).
- Tanto el planificador como el evaluador, deberán decidir para cada indicador concreto, el alcance de la expresión; utilizando criterios de utilidad y accesibilidad básicamente.

Teniendo en cuenta que en nuestro país los servicios sociales especializados para la tercera edad son fundamentalmente ayudas económicas, ayuda a domicilio, residencias y centros de día, algunos indicadores de evaluación podrían ser los siguientes.

Ayudas económicas, ayuda a domicilio y residencias

Por la naturaleza de estos servicios, de índole individual en su prestación, se pueden considerar indicadores útiles para la evaluación de la gestión:

- **Tasa de prevalencia:**

$P = \frac{Nt}{Pat} \times 100$; donde: Nt = n.º de casos necesitados (existentes) en determinado período.
Pat = población anciana total en el mismo período.

Fuente: Registro de demanda.
Censos específicos
(si se consideran casos necesitados los que han solicitado ayuda, la tasa de prevalencia será equivalente a la necesidad expresada, si se consideran casos necesitados

sólo aquellos que han superado los criterios de necesidad establecidos, la tasa de prevalencia será equivalente a la necesidad normativa).
Censos específicos.

Observaciones: En el caso del servicio de ayuda a domicilio, si se estima previsible (como parece serlo, habida cuenta de la prioridad otorgada a este servicio) un incremento significativo de la ayuda, será más útil calcular la tasa de incidencia que la de prevalencia.

- **Tasa de incidencia:**

$I = \frac{Np}{Pat} \times 100$; donde: Np = n.º de casos que potencialmente necesitarán ayuda en determinado período (casos nuevos).
Pat = población anciana total en el mismo período.

Fuente: Estimaciones realizadas por: expertos, equipos de servicios sociales de base, ayuntamientos (proyecciones demográficas).
Encuestas periódicas (cada 4 años) en hogares donde reside al menos una persona mayor de 65 años.
Censos específicos.

Observaciones: Sólo sería muy útil calcular la tasa de incidencia en los casos en que prevea un incremento o decremento muy significativo de la demanda, ya que en caso contrario no sería de excesiva utilidad.

- **Tasa de cobertura:**

$C = \frac{Na}{Nt} \times 100$; donde: Na = n.º de casos atendidos por período.
Nt = n.º de casos necesitados (existentes) por el mismo período.

Fuente: Registro de demanda.
Registro de atención.

Observaciones: La misma que en la tasa de prevalencia.

- **Grado de especificidad del programa:**

$E = \frac{Nna}{Na} \times 100$; donde: Nna = n.º de casos no necesitados atendidos por período.
Na = n.º de casos atendidos en el período.

Fuente: Registro de atención.
Revisión de casos.

- **Grado de sensibilidad del programa:**

$$S = \frac{Nnan}{Nt} \times 100;$$ donde:

Nnan = n.º de casos no atendidos y necesitados por período.
Nt = n.º de casos necesitados por período.

Fuente: Registro de demanda.

Observaciones: La misma que en la tasa de prevalencia.

- **Tasa de eficacia de la cobertura:**

$$C_e = \left(\frac{Na}{Nt} - \frac{Nna}{Na}\right) \times 100;$$ donde:

Na = n.º de casos atendidos en el período.
Nt = n.º de casos necesitados en el período.
Nna = n.º de casos no necesitados atendidos en el período.
Na = n.º de casos atendidos en el período.

Fuente: Registro de demanda.
Registro de atención.

Observaciones: A mayor especificidad del programa, será mayor la eficacia de la cobertura, siendo dicha eficacia en situación ideal $C = C_e$.

- **Fluctuación de la demanda:**

$$FD_1 = \frac{\text{N.º total de demandas recibidas por período}}{\text{N.º total de demandas recibidas en período anterior}} \times 100$$

Fuente: Registro de demanda.

$$FD_2 = \frac{\text{N.º de demandas recibidas por período}}{\text{N.º de demandas recibidas en el mismo período del año anterior}} \times 100$$

Fuente: Registro de demanda.

- **Eficiencia de la atención:**

$$A_{e1} = \frac{\text{N.º de demandas resueltas por período}}{\text{N.º de demandas recibidas por período}} \times 100$$

Fuente: Registro de demanda.
Registro de atención.

$$A_{e2} = \frac{\text{N.º de demandas recibidas y no resueltas hace más de un año}}{\text{N.º de demandas recibidas y no resueltas a la fecha}} \times 100$$

Fuente: Registro de demanda.
Registro de atención.

- **Índice de prestación anual:**

$$P = \frac{Na}{Nd} \times 100;$$ donde:

Na = n.º de casos atendidos por período.
Nd = n.º de prestaciones disponibles en el mismo período.

Fuente: Registro de atención.

Observaciones: Si Na ≥ Np el índice será aceptable, desde el punto de vista de la eficiencia.

- **Índice de ocupación anual:**

$$O = \frac{Na}{Nd} \times 100;$$ donde:

Na = n.º de casos atendidos por período.
Nd = n.º de plazas disponibles por período.

Fuente: Registro de atención en residencias.

Observaciones: Na ≥ Nd, aceptable.

- **Rendimiento de las prestaciones:**

$$Rp = \frac{Nb}{Na} \times 100;$$ donde:

Nb = n.º de personas beneficiadas por período.
Na = n.º de prestaciones (casos atendidos) en el mismo período.

Fuente: Registro de atención.
Fichas sociales de casos.

Observaciones: Personas beneficiadas se considerarán todas aquellas que vivan habitualmente en el domicilio del anciano, y n.º de prestaciones o casos atendidos serán una por unidad familiar. Por lo que, de ordinario, Nb ≥ Na.

- **Índice de disponibilidad de plazas para asistidos en relación a válidos:**

$$AV = \frac{Npa}{Npv} \times 100$$; donde:

Npa = n.º de plazas disponibles para asistidos en un período.
Npv = n.º de plazas disponibles para válidos en un período.

Fuente: Guías de recursos.

Observaciones: Si se ha calculado la tasa de incidencia y prevalencia de válidos y asistidos, la comparación con esta tasa permitiría ajustar o adecuar la demanda real de ambos tipos de plazas a la cobertura necesaria de recursos.

Centros de día:

Por la naturaleza de este servicio, de carácter socio-cultural y comunitario, que persigue objetivos de socialización, recreación y participación social de los usuarios, los indicadores de evaluación a utilizar deberán estar centrados en el tipo y nivel de participación desarrollada en los mismos y en cada una de las modalidades de acción o actividad realizadas.

Para ello es necesario establecer una tipología de posibles actividades socio-culturales que se llevan a cabo en los centros de día. Al respecto, la clasificación realizada por Ander-Egg [2] nos parece lo suficientemente amplia.

1. *Formación:* jornadas, talleres, cursos, seminarios, conferencias, debates, reuniones de trabajo, círculos de cultura, educación de adultos.
2. *Difusión:* visitas a museos, monumentos, galerías, bibliotecas, fonotecas, videotecas, etc.
3. *Artísticas:* artesanía o arte popular, artes visuales, artes escénicas, danza, música y canto, lenguaje y literatura, nuevas formas de cultura.
4. *Lúdicas:* esparcimiento al aire libre (paseos, marchas, acampadas), protección de la naturaleza y el medio ambiente, recreación (excursiones y juegos), gimnasia, educación física, deportes, yoga, t'ai chichuan, artes marciales.
5. *Sociales:* fiestas, organización y realización de reuniones y encuentros, movilización de grupos para hacer acciones conjuntas, acciones para consolidar y desarrollar organizaciones de base.

Para la obtención de la información que permita la utilización de los indicadores propuestos, es necesario disponer de:

- Registro de actividades:
  - — hechas con otras instituciones;

[2] E. Ander-Egg, *Metodología y práctica de la animación socio-cultural*, Buenos Aires, Humanitas, 1991.

  - — realizadas sólo con el centro;
  - — solicitadas por la gente:
    - — no realizadas;
    - — realizadas con apoyo técnico;
    - — realizadas sin apoyo (autogestionadas).
- Registro de personas (individual):
  - — frecuencia de utilización del centro (asistencia);
  - — participación en actividades:
    - — tipo de actividad;
    - — frecuencia (n.º de veces).

Otros indicadores tales como el número de contactos sociales, sólo podrán obtenerse mediante encuestas. Asimismo, en el caso de no existir los registros mencionados, deberá recabarse la información mediante encuesta.

Como ya decíamos en el punto 5 del capítulo, dependiendo del concepto de participación del que se parta, obtendremos distintos indicadores válidos. Si por participación se entiende exclusivamente la asistencia a actividades y la utilización de instalaciones, pueden utilizarse los siguientes indicadores:

- **Frecuencia de realización de actividades en el centro:**

$$FA = \frac{\text{N.º de actividades realizadas en el período (semestre o año)}}{\text{N.º de sub-períodos (semanas o meses)}}$$

- **Promedio de participantes por actividad realizada:**

$$PA = \frac{\text{N.º de participantes totales en el período}}{\text{N.º de actividades realizadas en el período}}$$

- **Frecuencia de utilización de las instalaciones:**

$$FU = \frac{\text{N.º de asistentes totales en un período}}{\text{N.º de días en que ha permanecido abierto el centro durante el período}}$$

Pero, si además de la asistencia, interesa evaluar el tipo de participación (distinguiendo, por ejemplo, entre activos y pasivos), según sea el motivo de acudir al centro: usar las instalaciones o participar en actividades organizadas de tipo social, un indicador útil puede ser el siguiente:

- **Índice de participantes activos en relación a los asistentes pasivos:**

$$I_{pa} = \frac{\text{N.° de participantes en actividades por período}}{\text{N.° de asistentes al centro en el mismo período}} \times 100$$

Ahora bien, podemos pensar que no es lo mismo el número de participantes activos en relación a pasivos si son siempre las mismas personas las que son activas (que repiten muchas actividades), a que exista una gran movilidad y rotación de gente en actividades programadas. Por ello, para evitar esa limitación del indicador anterior, se puede emplear combinado con este otro:

- **Tasa de recurrencia a actividades:**

$$RA = \frac{\text{N.° de personas que asisten a más de una actividad por mes}}{\text{N.° total de socios del centro}} \times 100$$

Si nuestra concepción de participación es más amplia —considerándola como un instrumento para la autogestión de los servicios, por ejemplo—, además de los indicadores antes mencionados, necesitaremos utilizar otros que combinen interés y participación en sus diferentes grados. Si a este respecto establecemos una sencilla tipología, nos encontramos con cuatro posibilidades de gestión de actividades, en lo que a participación e interés de la gente se refiere:

— actividades propuestas por los técnicos y profesionales del centro y realizadas/ejecutadas por los mismos (la gente participa accediendo al servicio o actividad);
— actividades propuestas por los usuarios, pero realizadas/ejecutadas por los técnicos (la gente propone la actividad, pero la organizan los profesionales);
— actividades propuestas por los técnicos/profesionales, pero ejecutadas/organizadas por los usuarios (la gente organiza y gestiona la actividad, habiendo sido la iniciativa de los profesionales);
— actividades propuestas y ejecutadas/organizadas por los usuarios (estaríamos ante el caso de una actividad totalmente autogestionada desde el punto de vista de la participación de la gente involucrada).

Con ello podemos utilizar indicadores parciales y —ponderándolos— construir un posible índice general de interés y participación:

- **Grados parciales de interés y participación en el centro:**

$$I_{p1} = \frac{\text{N.° de actividades realizadas en su totalidad por la gente}}{\text{N.° total de actividades realizadas}} \times 100$$

$$I_{p2} = \frac{\text{N.° de actividades realizadas a propuesta de la gente con apoyo técnico}}{\text{N.° total de actividades realizadas}} \times 100$$

$$I_{p3} = \frac{\text{N.° de actividades realizadas por la gente a propuesta de técnicos}}{\text{N.° total de actividades realizadas}} \times 100$$

$$I_{p4} = \frac{\text{N.° de actividades realizadas por técnicos y a iniciativa de técnicos}}{\text{N.° total de actividades realizadas}} \times 100$$

- **Índice general de interés y participación en el centro:**

$$IG_p = \frac{\% \, I_{p1} \times 4 + \% \, I_{p2} \times 3 + \% \, I_{p3} \times 2 + \% \, I_{p4} \times 1}{\text{N.° total de actividades realizadas}} \times 100$$

El mismo procedimiento puede emplearse para construir un índice general de iniciativa social:

- **Grados parciales de iniciativa social:**

$$I_{s1} = \frac{\text{N.° de actividades propuestas por la gente}}{\text{N.° total de actividades realizadas}} \times 100$$

$$I_{s2} = \frac{\text{N.° de actividades propuestas por el personal técnico}}{\text{N.° total de actividades realizadas}} \times 100$$

- **Índice general de iniciativa social:**

$$IG_i = \frac{(\% \, I_{s1} \times 2) + (\% \, I_{s2} \times 1)}{\text{N.° total de actividades realizadas}} \times 100$$

Y, si a estos dos índices generales le damos el mismo valor (no se ponderan), podemos establecer un nuevo índice general de iniciativa social, interés y participación combinado:

• **Índice general de iniciativa social, interés y participación en el centro:**

$$IG_{ps} = \frac{IG_p + IG_s}{2}$$

También puede considerarse un indicador referido a la efectividad relativa de las propuestas de la gente en relación a los técnicos/profesionales, lo que nos permitiría comparar su evolución temporal relacionada con los índices anteriores.

• **Índice de efectividad de las propuestas de la gente en relación a las propuestas de los técnicos:**

$$E_{gp} = \frac{\text{\% de actividades propuestas por la gente que han sido realizadas}}{\text{\% de actividades propuestas por los técnicos que han sido realizadas}}$$

Observación: El % de cada grupo corresponde a las actividades realizadas en relación al total de actividades propuestas (realizadas y no realizadas) de dicho grupo.

Si se desea contar con un listado total de indicadores de gestión de servicios para tercera edad, incluyendo los servicios y atención prestada en los servicios sociales generales, se podrían agregar los siguientes, referidos a tiempos de dedicación y gestión presupuestaria:

$$T/C = \frac{\text{Total horas/mes dedicadas a trabajo individual-familiar con tercera edad}}{\text{N.º total de casos de tercera edad en atención individual-familiar}}$$

$$T/CR = \frac{\text{Total horas/mes dedicadas a trabajo individual-familiar con tercera edad}}{\text{N.º total de casos de tercera edad resueltos en atención individual-familiar}}$$

$$T/AC = \frac{\text{Total horas/mes de trabajo comunitario con tercera edad}}{\text{N.º total de actividades comunitarias realizadas con tercera edad}}$$

$$C/C = \frac{\text{Costos (totales o por conceptos) de atención indiv.-familiar en tercera edad}}{\text{N.º total de casos de tercera edad}}$$

$$C/AC = \frac{\text{Costos (totales o por conceptos) de acc. comunitaria en tercera edad}}{\text{N.º total de actividades comunitarias de tercera edad}}$$

2. INDICADORES DE EVALUACIÓN DE RESULTADOS O EFECTOS EN PROGRAMAS DE EDUCACIÓN PARA LA SALUD

Con este ejemplo queremos ilustrar, de una manera sencilla, el proceso de elaboración de indicadores de evaluación. Está referido a un programa de educación para la salud destinado a diabéticos en un Centro de Atención Primaria, cuya evaluación realizamos en 1990. La fuente de obtención de datos en este caso ha sido una encuesta a los usuarios del programa «antes» y «después» de ejecutado el mismo, para comprobar los efectos del curso de manera controlada [3].

Marco de referencia o encuadre de la evaluación:

El **objeto** de evaluación (QUÉ) en este caso, es el resultado/efectos que en la población destinataria tiene un curso de educación para la salud (diabéticos y familiares participantes del mismo).

El **objetivo** de la evaluación (PARA QUÉ) es establecer y valorar los posibles cambios de comportamientos y actitudes respecto a la enfermedad en los participantes. Es decir, no importaba tanto la evaluación de los conocimientos adquiridos, como el hecho de la modificación de hábitos, actitudes, etc., en los pacientes.

Los **destinatarios** de la evaluación (PARA QUIÉN) eran los profesionales del Centro de Salud, responsables de dicho programa.

Establecimiento de variables e indicadores:

El efecto principal que se quería lograr con el programa era: «aumentar el nivel de salud de los diabéticos, mediante la educación grupal, para una mejor adaptación y autonomía personal». Esta finalidad se desglosaba en diversos objetivos específicos, de entre los cuales se fueron perfilando los aspectos a evaluar:

- autonomía del enfermo respecto a su enfermedad y al personal sanitario;
- autorresponsabilidad individual ante las prescripciones sanitarias;
- actitudes ante la enfermedad (nivel de asunción de la misma).

[3] En este anexo se omite todo lo relativo al diseño de esta investigación evaluativa, que es cuasi-experimental con grupo de control no equivalente, ya que ello nos apartaría en exceso del tema que nos ocupa relativo a indicadores de evaluación.

Posteriormente se elaboró el listado de variables (dependientes y de control) y se operacionalizaron en indicadores. El resultado de este proceso puede quedar resumido de la siguiente forma:

Variables:

a. De control:

- sexo;
- edad;
- tipo de tratamiento que realiza;
- nivel de instrucción (recogido en la historia clínica).

b. Dependientes:

1. Autopercepción del nivel de conocimientos sobre la diabetes.
2. Autonomía ante la enfermedad.
3. Aceptación de la enfermedad.
4. Autorresponsabilidad individual ante el tratamiento y las prescripciones.
5. Actitudes y opiniones ante el hecho de estar enfermo y sus consecuencias de tipo psicosocial.

Indicadores correspondientes a las variables dependientes:

1.1. Grado de percepción subjetiva de la cantidad de conocimientos poseídos sobre la diabetes.
2.1. Grado de control autónomo del tratamiento farmacológico.
2.2. Capacidad de identificación de niveles de hiperglucemia.
2.3. Tipo de reacción ante la hiperglucemia.
2.4. Capacidad de identificación de niveles de hipoglucemia.
2.5. Tipo de reacción ante la hipoglucemia.
2.6. Grado de previsión ante situaciones de hipoglucemia.
2.7. Grado de necesidad de consulta médica en situaciones de hipo e hiperglucemia:
  2.7.a. Frecuencia de consulta sanitaria.
  2.7.b. Número anual de complicaciones.
2.8. Tipo de control de dieta.
2.9. Frecuencia del control de dieta.
2.10. Existencia de cuidados especiales con la higiene personal:
  2.10.a. Frecuencia de los mismos.
  2.10.b. Localización corporal de los cuidados.
  2.10.c. Uso de productos especiales.

3.1. Nivel de interés por la adquisición de conocimientos sobre la enfermedad.
3.2. Nivel de importancia otorgada al conocimiento de la enfermedad.
3.3. Frecuencia de la demanda de seguimiento e información.
3.4. Importancia que se le otorga a la enfermedad (dado que no pudo elaborarse un indicador directo, para medir el nivel de preocupación/limitación que la enfermedad producía, se optó por uno indirecto: vivencia y tipo de limitaciones que supone la enfermedad en el paciente).
3.5. Importancia práctica otorgada al cumplimiento de las prescripciones sanitarias (mediante la frecuencia de cumplimiento).
3.6. Existencia y variaciones temporales en el autocontrol de la enfermedad.
4.1. Nivel de cumplimiento de días y horas de consulta.
4.2. Existencia de control de peso.
4.3. Frecuencia de control de peso.
4.4. Control de dosis y control de horario de administración.
4.5. Existencia de ejercicio físico diario:
  4.5.a. Tipo de ejercicio.
  4.5.b. Tiempo de práctica.
  4.5.c. Existencia de precauciones especiales.
4.6. Posesión de cartilla de diabético.
4.7. Grado de utilización de la cartilla de diabético.
4.8. Posesión de ficha identificativa de diabético.
4.9. Existencia de controles periódicos completos.
4.10. Frecuencia de los mismos.
5.1. Actitudes y opiniones sobre capacidad de trabajo de un diabético.
5.2. Actitudes y opiniones sobre responsabilidad del control de la salud.
5.3. Actitudes y opiniones sobre las limitaciones de la enfermedad.
5.4. Actitudes y opiniones acerca del conocimiento público de la situación de diabético.
5.5. Actitudes y opiniones acerca de las renuncias a causa de la enfermedad.

Por último, se tradujeron en forma de cuestiones o preguntas cada uno de estos indicadores, elaborándose el cuestionario correspondiente y que reproducimos a continuación. (En este cuestionario se puede apreciar el modo en que cada indicador se transforma en preguntas para recoger la información, ya que están redactadas en el mismo orden que los indicadores del listado anterior.)

CUESTIONARIO DE EVALUACIÓN
CURSO DE EDUCACIÓN PARA LA SALUD: DIABÉTICOS

DATOS DE IDENTIFICACIÓN

Nombre .... Apellidos ....

Sexo:
Hombre 01
Mujer 02 (1)

Edad ....
Menos de 25 01
26 a 40 02
41 a 50 03
51 a 60 .... 04 (2)
61 a 70 05
Más de 70 06

Tipo de tratamiento que realiza: Sólo dieta 01
Dieta y pastillas 02 (3)
Dieta e insulina 03

P. 1. Respecto a la diabetes, Ud. ¿cuál cree que es su nivel de conocimiento actual?

— Sabe todo, o casi todo 01
— Sabe bastante, pero no todo 02
— Sabe algo, pero no mucho 03 (4)
— Sabe poco 04
— Sabe muy poco, casi nada 05

P. 2. Durante el último mes, alguien le tuvo que recordar que se inyectase o se tomase las pastillas?

— Sí .... 01 → (5)
— No 02
— NC 00

P. 2.a. Aproximadamente, en promedio, ¿cuántas veces por semana?:

— Una 01
— Dos 02 (6)
— Tres 03
— Más de tres 04

P. 3. Durante el último mes, en alguna ocasión, ¿tuvo que tomar las pastillas o inyectarse fuera del horario por haberlo olvidado?:

— Sí .... 01 → (7)
— No 02
— NC 00

P. 3.a. En promedio, ¿cuántas veces por semana?:

— Una 01
— Dos 02 (8)
— Tres 03

P. 4. ¿Se da Ud. cuenta cuándo sufre una bajada de azúcar?:

— Sí .... 01 →
— No 02 (9)
— NC 00

P. 4.a. En esos casos, ¿qué hace?:

— Nada 01
— Ir a la consulta médica 02
— Descansar hasta que pase 03 (10)
— Comer algo .... 04 →
— Otra cosa (especificar) 09

P. 4.b. ¿Qué come?:

— Azucarillos, glucosa, zumo de naranja. 05
— Fruta 06
— Bocadillos u otra cosa 07

P. 5. En este momento, ¿lleva Ud. algo para el caso de una bajada de azúcar?

— Sí 01 (11)
— No .... 02 **(pasar a pregunta 8)**

P. 6. ¿Qué es lo que lleva?:

(Especificar) .... (12)

P. 7. ¿Dónde lo lleva?:

— Encima 01
— En el coche 02 (13)
— En el lugar de trabajo 03
— En casa 04

P. 8. Si Ud. cree que tiene el azúcar alto, ¿qué hace?:

— Nada 01
— Ir a la consulta médica 02
— Comer menos 03
— Hacer más ejercicio 04 (14)
— Ver el azúcar que tengo 05
— Analizar la orina 06
— Aumentar la dosis 07
— Otros (especificar) 08

P. 9. ¿Con qué frecuencia va Ud. a la consulta médica?: (Leer frases)

— Menos de una vez por trimestre 01
— Una vez por trimestre 02
— Una vez cada dos meses 03 (15)
— Una vez al mes 04
— Dos o más veces al mes 05

P. 10. En el último año, ¿Ha sufrido algún ingreso hospitalario a causa de la diabetes?:

— Sí .... 01 →
— No 02 (16)

P. 10.a. ¿Cuántos? .... ☐
(Indicar n.º en casilla)

P. 11. ¿Controla Ud. lo que come?: (17)

— Sí 01
— No 02
— NC 00

P. 11.a. ¿De qué forma? (Respuesta múltiple)

— En el tipo de alimentos 03
— En el peso o cantidad 04

P. 12. ¿Con qué frecuencia sigue Ud. la dieta prescrita? (18)

— Siempre 01
— Bastantes veces 02
— Algunas veces 03
— Pocas veces 04
— Nunca 05
— NC 00

P. 12.a. En esas ocasiones que sigue la dieta, ¿qué tipo de dieta sigue?: (Leer frases)

— Todos los días lo mismo 06
— Cada día de la semana lo mismo 07
— Varío la dieta según mi criterio 08
— Varío la dieta según la tabla 09

P. 13. ¿Tiene Ud. algún tipo de cuidado especial con su higiene personal?: (19)

— Sí 01
— No 02
— NC 00

(Pasar a P. 17 si la respuesta es **No o NC)**

P. 14. ¿Con qué frecuencia?: (Leer frases) (20)

— Diariamente 01
— Día sí, día no 02
— Una vez por semana 03
— Menos de una vez por semana 04

P. 15. ¿Cuida de manera especial alguna parte de su cuerpo?: (21)

— Sí 01
— No 02

P. 15.a. ¿Cuál?:

— Manos 03
— Boca 04
— Pies 05
— Zona de inyección 06
— Genitales 07
— Otros 08

P. 16. ¿Utiliza algún producto especial?: (22)

— Sí 01
— No 02

P. 16.a. ¿Cuál?

— Jabón ácido/neutro 03
— Polvos secantes 04
— Cremas hidratantes 05

P. 17. ¿Ud. busca información sobre la diabetes?: (23)

— Sí 01
— No 02
— NC 00

P. 17.a. ¿De qué forma?:

— Preguntando al médico o enfermero 03
— Preguntando a otros diabéticos 04
— Mediante lecturas 05
— Por televisión 06
— Haciendo cursos 07

P. 18. Para Ud., conocer la diabetes es: (Leer frases) (24)

— Muy importante 01
— Bastante importante 02
— Poco importante 03
— Nada importante 04
— NC 00

P. 18.a. ¿Por qué?

....
....
....

P. 19. Cuando acude a la consulta médica o de enfermería, ¿suele Ud. preguntar cosas adicionales acerca de su enfermedad a la persona que lo atiende?: (Leer frases) (25)

— Sí, siempre 01
— Sí, muchas veces 02
— De vez en cuando 03
— Pocas veces 04
— No, nunca 05
— NC 00

P. 20. Ser diabéticos, ¿le supone a Ud. alguna limitación?: (26)

— Sí 01
— No 02
— NC 03

P. 20.a. ¿En cuáles de estas actividades?: (Leer frases)

— Trabajo 03
— Comidas 04
— Vida familiar 05
— Horarios 06

— Transporte y viajes 07
— Vida social 08
— Otros (especificar) 09

P. 21. ¿Suele Ud. cumplir con las prescripciones sanitarias?: (Leer frases) (27)

— Sí, siempre 01
— Bastantes veces 02
— A veces 03
— Pocas veces 04
— Nunca 05
— NC 00

P. 21.a. ¿Por qué?:

....

....

P. 22. En el último año, ¿ha llevado Ud. algún tipo de control de su diabetes?: (28)

— Sí 01
— No 02
— NC 00

P. 22.a. ¿Con qué frecuencia?:

— Diariamente 03
— Mensualmente 04
— De vez en cuando, al notar algún síntoma 05
— Por temporadas 06

P. 23. Cuando Ud. va a la consulta, suele hacerlo: (Leer frases) (29)

— El día y hora indicados 01
— El día indicado, pero a la hora que puedo 02
— El día y la hora que puedo 03
— NC 00

P. 24. ¿Lleva Ud. control de su peso?: (30)

— Sí 01
— No 02
— NC 00

P. 24.a. ¿Cada cuánto tiempo?: (Leer frases)

— Todos los días 03
— Todas las semanas 04
— Cada quince días 05
— Cada mes 06
— Pasa más de un mes entre cada control 07
— Sólo cuando noto que engordo 08

P. 25. ¿Se pone siempre la misma dosis de medicación?: (31)

— Sí 01
— No 02
— NC 00

P. 25.a. ¿Por qué la varía?:

....

....

P. 26. ¿Se inyecta o se toma las pastillas siempre a la misma hora?: (32)

— Sí 01
— No 02
— NC 00

P. 26.a. ¿Cuál suele ser el retraso?:

— Menos de una hora 03
— De una a dos horas 04
— Más de dos horas 05

P. 27. Realiza Ud. **diariamente** algún tipo de ejercicio físico?: (33)

— Sí 01
— No 02
— NC 00

(pasar a P. 31 si la respuesta es No o NC)

P. 28. ¿Qué tipo de ejercicio realiza?: (Leer frases) (34)

— Andar 01
— Correr 02
— Nadar 03
— Ciclismo 04
— Tenis 05
— Otros (especificar) 06

P. 29. ¿Cuánto tiempo dedica cada día a ese ejercicio?: (Leer frases) (35)

— Menos de media hora 01
— Entre media hora y una hora 02
— Más de una hora 03

P. 30. ¿Tiene alguna precaución especial?: (36)

— Sí 01
— No 02

P. 30.a. ¿Cuál?

....

P. 31. ¿Tiene Ud. un cuaderno de diabético?: (37)

— Sí 01
— No 02
— NC 00

(pasar a P. 33 si la respuesta es No)

P. 32. ¿Lo utiliza?:

— Sí 01
— No 02 (38)

> **P. 32.a.** ¿Con qué frecuencia?:
>
> — Semanal 03
> — Quincenal 04
> — Mensual 05
> — Cuando me acuerdo 06

> **P. 32.b.** ¿Por qué?:
>
> ....

P. 33. ¿Tiene Ud. ficha identificativa de diabéticos?

— Sí 01
— No 02 (39)
— NC 00

> **P. 33.a.** ¿Por qué ....
>
> ....

P. 34. ¿Hace Ud. alguno de estos controles? (Indicar cuáles de ellos) (40)

— Electro 01
— Fondo de ojo 02
— Analítica comp. 03
— No hago ninguno 09
— NC 00

> **P. 34.a.** ¿Cada cuánto tiempo?:
>
> — 6 meses 04
> — 1 año 05
> — Más de 1 año 06

Para finalizar esta entrevista, quisiera saber su opinión sobre algunas cuestiones relacionadas con la diabetes.

Para ello, le voy a leer cinco frases, que expresan distintas opiniones. Le reitero que se trata de opiniones y no de hechos. Si necesita que se las lea más de una vez o más despacio, dígamelo.

Desearía que Ud. me dijera si está de acuerdo o no, con esas opiniones; y en qué grado está de acuerdo, en desacuerdo o se considera indeciso. Si le ayuda, puede observar esta tarjeta (**mostrar tarjeta**).

a. LA CAPACIDAD DE TRABAJO DE UN DIABÉTICO ES IGUAL QUE LA DE UNA PERSONA NORMAL.

— Totalmente de acuerdo 01
— De acuerdo en ciertos aspectos 02
— Indeciso 03 (41)
— Desacuerdo en ciertos aspectos 04
— Totalmente en desacuerdo 05

b. EL CONTROL DE LA SALUD DEL DIABÉTICO ES, SOBRE TODO, RESPONSABILIDAD DEL PERSONAL SANITARIO.

— Totalmente de acuerdo 01
— De acuerdo en ciertos aspectos 02
— Indeciso 03 (42)
— Desacuerdo en ciertos aspectos 04
— Totalmente en desacuerdo 05

c. ES PREFERIBLE HACER Y COMER LO QUE UNO QUIERA, AUNQUE VIVA MENOS, QUE PRIVARSE DE CIERTAS COSAS Y VIVIR UN POCO MÁS.

— Totalmente de acuerdo 01
— De acuerdo en ciertos aspectos 02
— Indeciso 03 (43)
— Desacuerdo en ciertos aspectos 04
— Totalmente en desacuerdo 05

d. CUANTAS MENOS PERSONAS CONOCIDAS SEPAN QUE SOY DIABÉTICO/A ME SENTIRÉ MEJOR.

— Totalmente de acuerdo 01
— De acuerdo en ciertos aspectos 02
— Indeciso 03 (44)
— Desacuerdo en ciertos aspectos 04
— Totalmente en desacuerdo 05

e. DESDE QUE SOY DIABÉTICO ME SIENTO OBLIGADO A TENER QUE RENUNCIAR A MUCHAS COSAS QUE ME GUSTAN.

— Totalmente de acuerdo 01
— De acuerdo en ciertos aspectos 02
— Indeciso 03 (45)
— Desacuerdo en ciertos aspectos 04
— Totalmente en desacuerdo 05

—MUCHAS GRACIAS POR SU COLABORACIÓN—

A CONTESTAR POR EL ENCUESTADOR:

> 1) Desarrollo de la entrevista:
>
> — Muy buena 01
> — Buena 02
> — Regular 03 (46)
> — Mala 04
> — Muy mala 05
>
> 2) ¿Cree Ud. que el entrevistado ha sido sincero en sus respuestas?
>
> — Sí 01
> — No 02 (47)
> — En unas sí, y en otras no 03
>
> 3) Si en la pregunta anterior la respuesta es alguna de las dos últimas (02 ó 03), indique, si fuera posible, el número de las preguntas que —a su juicio—, el entrevistado no ha respondido con sinceridad.
>
> ....

3. INDICADORES DE EVALUACIÓN DE PROCESOS DE PARTICIPACIÓN COMUNITARIA EN SALUD

Con este último ejemplo queremos ofrecer una propuesta de indicadores de evaluación, cuya elaboración ha seguido un proceso distinto de los anteriores. Se trata de indicadores descriptivos cuya validez es consensuada o intersubjetiva, de carácter no estadístico, y que permiten comprobar la evolución, en el espacio y el tiempo, de los principales factores/dimensiones componentes de la participación comunitaria en salud[4].

El **objetivo** de la utilización de estos indicadores es evaluar y describir los cambios registrados en el grado de participación en un momento dado, comparándolo con otro momento o con otra comunidad/grupo. El **método** se centra en el proceso de cambio y en una forma participativa de evaluar la intervención de la comunidad en los programas de salud (si se consulta a todas las partes implicadas).

A los efectos de esta propuesta, se entiende la participación de la comunidad como «un proceso social en el que grupos específicos, que comparten ciertas necesidades y viven en una zona geográfica definida, tratan activamente de identificar esas necesidades y adoptan decisiones y establecen mecanismos para atenderlas»[5].

De esta definición surgen claramente cinco factores o dimensiones de la participación comunitaria, de las cuales pueden extraerse algunas preguntas para formular indicadores y, consecuentemente, establecer escalas de calificación consensuadas:

[4] Extractado y adaptado de W. Bichmann, S. B. Rifkin y M. Shrestha, «Cómo medir la participación de la comunidad», en *Foro Mundial de la Salud*, vol. 10, 1989.

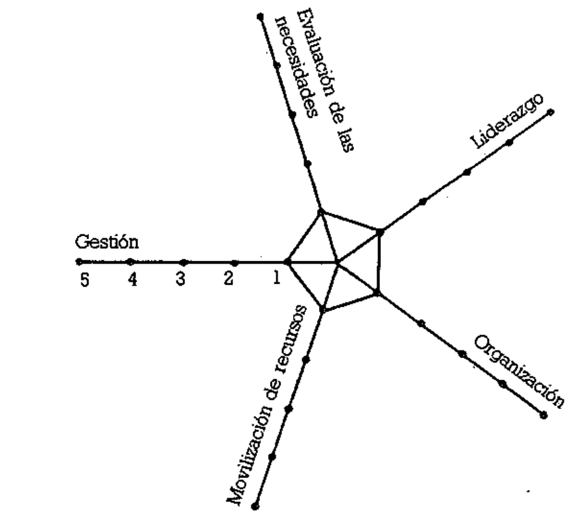
[5] S. B. Rifkin *et al.*, «Primary health care: on measuring participation», en *Social Science and Medicine*, 26(9), 1988.

Factores o dimensiones:	***Preguntas que han de servir para:***
Evaluación de necesidades	Examinar quién o quiénes han intervenido en el diagnóstico de necesidades de salud, en qué medida ha participado la gente, cómo se identificaron las necesidades, etc.
Liderazgo	Averiguar qué tipo de liderazgo se ejerce en la comunidad, qué tipo de intereses representan éstos, en qué medida responde el liderazgo a las necesidades de los más marginados, qué tipo de mejoras han producido las decisiones de los dirigentes, etc.
Organización	Saber si los planificadores proponen crear nuevas estructuras o integrar los programas de salud en las existentes, si se han creado nuevas organizaciones en la comunidad, si las organizaciones son rígidas o flexibles al contexto y las circunstancias, qué cambios se han producido en las organizaciones desde la implantación de los programas de salud, etc.
Movilización de recursos	Determinar en qué medida se han obtenido apoyos externos al programa en sí, qué ha aportado la comunidad, a qué intereses responde la asignación de recursos, etc.
Gestión	Determinar si las responsabilidades recaen en los profesionales o si en la toma de decisiones interviene la comunidad, si se han modificado las estructuras decisionales en la comunidad, a favor de quién y de qué forma, etc.

ESCALA DE CALIFICACIÓN DE LOS INDICADORES DE PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD

Indicador	*Calificación*				
	1. Pequeña	*2. Restringida*	*3. Mediana*	*4. Abierta*	*5. Amplia*
Liderazgo	Parcialidad, es decir, minoría rica, imposición del presidente local; el personal de salud asume el liderato; *o bien* su falta de heterogeneidad en el comité de salud local.	El comité de salud local no funciona pero el líder de salud de la comunidad actúa independientemente de los grupos de intereses.	El comité funciona bajo un líder de salud independiente.	Comité activo con iniciativa.	El comité representa toda la diversidad de intereses de la comunidad y controla las actividades del líder de salud.
Organización	Comité de salud local impuesto por los servicios de salud e inactivo.	Comité de salud local impuesto por los servicios de salud pero con alguna actividad.	El comité fue impuesto por los servicios de salud pero pasó a ser plenamente activo.	El comité coopera activamente con otras organizaciones de la comunidad.	Las organizaciones comunitarias existentes participaron en la creación del comité.
Movilización de recursos	Poca aportación de recursos por la comunidad. Servicios gratuitos. El comité local no decide la asignación de los recursos.	Honorarios por los servicios. El comité no controla la utilización del dinero recaudado.	Aportación periódica de fondos de la comunidad, sin participación en el control de los gastos.	Aportación periódica de fondos de la comunidad, el comité controla la utilización de los fondos.	Volumen considerable de recursos procedentes de honorarios o de orígenes diversos. El comité decide la utilización de los fondos.
Gestión	A cargo de los servicios de salud. El líder de salud de la comunidad sólo es supervisado por el personal de salud.	El líder de salud administra independientemente con alguna intervención del comité. Supervisión exclusivamente a cargo del personal de salud.	Autoadministración del comité, que no participa en la supervisión de las actividades del líder de salud local.	Autoadministración del comité, que participa en la supervisión de las actividades del líder de salud local.	Líder responsable ante el comité, que lo supervisa activamente.
Evaluación de las necesidades	Impuesta desde el exterior, con punto de vista médico y profesional (líder, agente de salud de la comunidad, personal del puesto de salud), *o bien:* Programa de construcción de letrinas impuesto a la comunidad.	El punto de vista médico domina un criterio «educativo». También se tienen en cuenta los intereses de la comunidad.	El líder representa activamente el punto de vista de la comunidad y evalúa las necesidades.	El comité representa activamente el punto de vista de la comunidad y evalúa las necesidades.	Los miembros de la comunidad en general intervienen en la evaluación de las necesidades.

Una vez aplicada la escala de calificación, puede construirse un **diagrama** que permite visualizar los cambios producidos de un momento a otro, o comparar diferentes grupos y comunidades, de la siguiente forma:



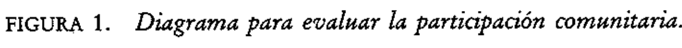


FIGURA 1. *Diagrama para evaluar la participación comunitaria.*

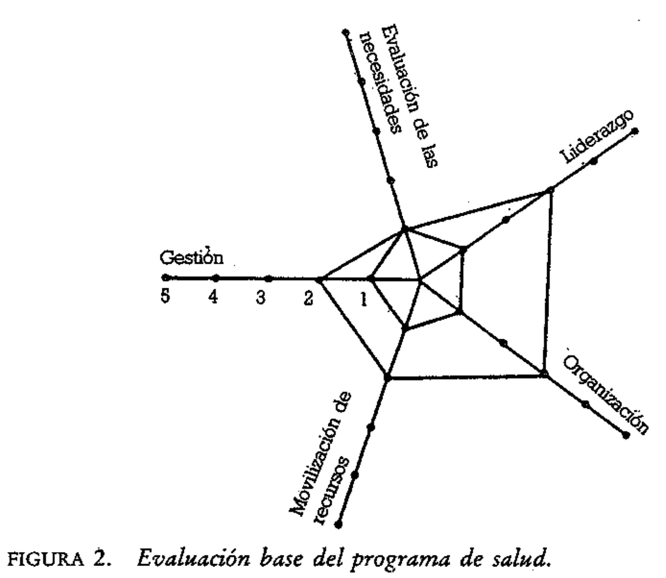


FIGURA 2. *Evaluación base del programa de salud.*

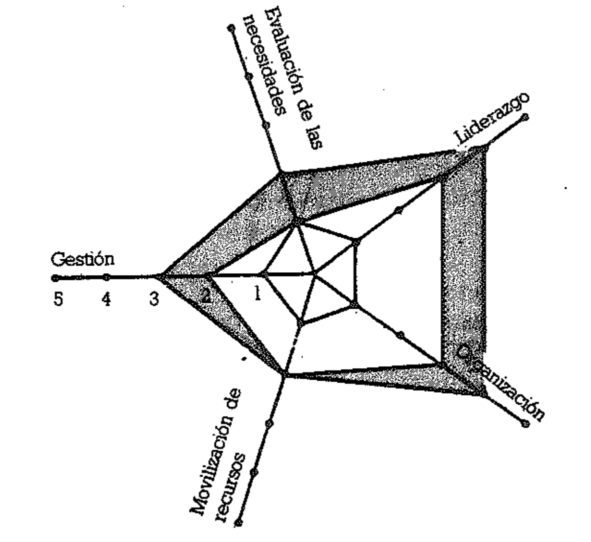


FIGURA 3. *Cambios entre la primera y la segunda evaluación.*

Capítulo 5

La evaluación económica de los programas sociales

1. Tipos de evaluación económica.

2. El análisis de costo-beneficio como procedimiento para medir la eficiencia.

3. Implementación del análisis de costo-beneficio.

a. Explicitación del marco de referencia.
b. Identificación de las metas y objetivos del proyecto.
c. Realización del análisis de costo-beneficio propiamente dicho.

4. Diferencias entre la evaluación privada y la evaluación social en la aplicación del análisis de costo-beneficio.

5. El análisis de costo-eficacia como procedimiento para medir la eficiencia.

6. Consideraciones prácticas sobre el análisis de costo-utilidad, como procedimiento para evaluar y seleccionar programas alternativos.

En los últimos años se tomó conciencia de la necesidad de aplicar los conceptos teóricos convencionales del análisis económico a la política social y, dentro de ella, a la prestación de servicios sociales y a los programas de acción social en general. Veamos por qué.

El análisis económico se basa en tres hechos fundamentales que están en la base del funcionamiento y organización de la producción y el consumo en todas las instituciones:

— escasez de recursos y necesidades múltiples,
— posibilidad de utilización alternativa de los mismos,
— valoración relativa de objetivos concurrentes (individuales y colectivos) traducida en prioridades económicas.

Desde el punto de vista operativo, el problema económico fundamental que confronta la política social puede resumirse en lo siguiente: cómo asignar recursos escasos de manera que se pueda lograr una satisfacción óptima de las necesidades humanas priorizadas.

Por ello, la evaluación de la eficacia de los programas y servicios sociales tiene un componente económico claro: si la eficacia la definimos como la capacidad de producir un resultado máximo con un esfuerzo constante o un resultado dado con el mínimo esfuerzo, entonces es necesario examinar la rentabilidad de esos programas para encontrar la solución menos cara que permite alcanzar un objetivo determinado, o para sacar el máximo provecho de un gasto dado.

Ahora bien, también debemos advertir contra el uso (y abuso) que puede hacerse de la evaluación económica, a fin de justificar recortes presupuestarios. En estos casos, estaríamos ante un tipo de pseudo-evaluación que ya examinamos en el primer capítulo. Por ello, nos parece oportuno transcribir el siguiente argumento de Buxbaum: «La presión política para limitar el gasto de la asistencia social ha convertido el análisis económico en la racionalización que recorta

el presupuesto [...]. Actualmente, tal vez sea mejor repudiar el análisis económico y perseguir una acción política para alterar el contexto político. Cuando la nación esté preparada para buscar a la vez la eficiencia y un mejor bienestar social, tal vez pueda probarse de nuevo la toma de decisiones racionales» [1].

Por otra parte, «el persistente enfoque de aquellos que hablan en términos de coste-beneficio y presupuesto por objetivos ha resultado desconcertante, ya que ha parecido reflejar una preocupación por el dinero más bien que por las personas, una actitud según la cual, las necesidades de la gente deben ser acomodadas a consideraciones financieras, en vez de amoldar los recursos financieros para que satisfagan las necesidades de las personas. Sin embargo, al aplicarse este enfoque a la idea de un sistema de servicios sociales orientados hacia una meta, no puedo argumentar contra el concepto» [2].

En definitiva, es necesaria la evaluación económica de los programas sociales, tanto por razones de responsabilidad social de las instituciones y organismos prestadores de servicios, como por criterios de rentabilidad que permiten analizar cuál es la mejor alternativa de intervención considerando el esfuerzo que absorbe y sus resultados. Dicho en otras palabras, los programas sociales para ser socialmente aceptados y aceptables, no basta que persigan objetivos positivos, es necesario que los logren con eficacia y eficiencia, para que los recursos existentes tengan el máximo rendimiento en términos de resultados e impacto.

1. TIPOS DE EVALUACIÓN ECONÓMICA

Entendiendo la evaluación económica en su sentido más amplio, podemos distinguir dos grandes tipos de evaluación: la que relaciona procesos (servicios prestados) con recursos movilizados, y la que relaciona efectos, resultados o consecuencias, con recursos invertidos o servicios producidos. A la primera, que se expresa en medidas tales como número de servicios por cantidad de dinero invertido, o número de servicios por profesional, se le denomina también **productividad.** Al segundo tipo, que se expresa en valores monetarios, se le denomina en términos de **rendimiento o rentabilidad económica.**

[1] C. B. Buxbaum, «Cost-Benefit Analysis: The Mystique versus Reality», en *Social Services Review*, núm. 55, 1981.

[2] A. W. Shyne, «Evaluation in Child Welfare», en *Child Welfare*, núm. 55, 1976. Citado por M. Knapp, *La economía de los servicios sociales*, Barcelona, Euge, 1989.

A los efectos de este trabajo, lo que aquí queremos examinar son las distintas clases o modalidades de evaluación que pertenecen al segundo tipo. Es decir, las distintas formas de evaluar la rentabilidad económica de los programas sociales.

Para facilitar una visión de conjunto de las mismas, hemos elaborado el siguiente cuadro;

MODALIDAD DE EVALUACIÓN	MEDIDA DE COSTOS	MEDIDA DE RESULTADOS O EFECTOS
Análisis de costo-beneficio	Unidades Monetarias	Unidades Monetarias
Análisis de costo-eficacia	Unidades Monetarias	Unidades de resultados
Análisis de costo-utilidad	Unidades Monetarias	Utilidades percibidas por el individuo de forma subjetiva

El **análisis de costo-beneficio** se basa en un principio muy simple: compara los beneficios y los costos de un programa o proyecto y, si los primeros exceden a los segundos, se dispone de un primer juicio que indica su aceptabilidad. Si los costos superan a los beneficios, el proyecto, en principio, se rechaza [3]. Como en esta forma de evaluación económica, tanto costos como beneficios se expresan en unidades monetarias, la comparación no debe ser compleja en términos de definición conceptual. Se trata de un procedimiento útil para elegir inversiones, ya que permite apreciar beneficios futuros en relación a los costos que deben afrontarse en el momento presente. Además, puede proporcionar información sobre las consecuencias económicas de las medidas o programas alternativos.

[3] E. Cohen y R. Franco, *Evaluación de proyectos sociales*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988.

El **análisis de costo-eficacia,** también denominado **análisis de costo-efectividad,** es muy parecido al análisis de costo-beneficio —comparten los mismos fundamentos, teóricos y metodológicos—, sin embargo tienen aplicaciones diferentes y dan respuestas igualmente diferentes. Básicamente es igual al análisis de costo-beneficio, con la diferencia de que los beneficios no están expresados en unidades monetarias, sino en unidades de resultados. Por ello, su aplicación a la evaluación de programas sociales, a menudo es más apropiada. El hecho de que muchos beneficios sociales no puedan traducirse monetariamente hace que el análisis de costo-efectividad o de costo-eficacia sea, en la práctica, más empleado. Su finalidad estriba en determinar si existen patrones más eficientes de provisión de servicios en comparación con los patrones observados o suministrados corrientemente, comparando varios programas o métodos de intervención.

En resumen, el análisis de costo-eficacia no requiere reducir a un mismo denominador los beneficios y costos. La efectividad de un programa para alcanzar las metas dadas se relaciona con el valor monetario de los recursos que se incluyen en el mismo [4], de forma tal que «programas con objetivos similares se evalúan, y los costos de programas alternos para lograr la misma meta se comparan» [5].

El **análisis de costo-utilidad** en cambio, compara y valora la relación existente entre costos (expresados en unidades monetarias) y resultados, considerando el valor de los efectos en los individuos a los que ha afectado, o que tienen un interés legítimo en la evaluación del programa, expresado por medio de medidas subjetivas, es decir, beneficios percibidos por el mismo individuo en términos de satisfacción [6].

La ventaja que este tipo de análisis presenta sobre los dos primeros es que el valor intangible otorgado a ciertos beneficios no puede traducirse en valor monetario o unidades de resultados como requeriría un análisis de costo-beneficio o de costo-efectividad, y sí puede ser considerado en el de costo-utilidad (la utilidad aquí está

[4] H. Levin, «Cost-effective Analysis in Evaluation Research» en M. Guttentag y E. L. Struening (dirs.), *Handbook of Evaluation Research*, vol. 2, Beverly Hills, Sage, 1975.

[5] P. H. Rossi y H. E. Freeman, *Evaluación: un enfoque sistemático para programas sociales*, México, Trillas, 1989.

[6] R. Pineault y C. Daveluy, *La planificación sanitaria. Conceptos, métodos y estrategias*, Barcelona, Masson, 1987.

referida a los beneficios tal y como son vividos por los individuos afectados). Por otra parte, si bien es cierto que tiene algunas limitaciones, el análisis de costo-utilidad permite la comparación entre diferentes alternativas de intervención, desde el punto de vista del valor que las personas afectadas le otorgan a los objetivos que se persiguen. La principal limitación consiste en el hecho de que este tipo de evaluación sólo es viable en el caso de que existan varias alternativas de elección, careciendo prácticamente de utilidad en los casos de «programa único», salvo que se pretenda obtener información ex-post sobre el valor otorgado por las personas a los efectos que se hayan producido con la intervención (en cuyo caso, existen otros tipos de evaluación menos complejos).

....

A continuación examinaremos más detenidamente cada una de estas formas de evaluación económica, centrándonos en los aspectos metodológicos y algunas de sus implicaciones prácticas.

2. EL ANÁLISIS DE COSTO-BENEFICIO COMO PROCEDIMIENTO PARA MEDIR LA EFICIENCIA

Como acabamos de examinar, el análisis de costo-beneficio [7], como concepto es claro y sencillo, pero su aplicación en proyectos de tipo social es harto difícil.

Sabemos que consiste en comparar los costos de un proyecto con los beneficios obtenidos, y descansa en «la proposición de que deberíamos proporcionar servicios solamente si sus beneficios superan a sus costos... Los estudios de costo-beneficio hacen hincapié en la sencilla verdad de que la decisión de seguir o no determinada línea de acción depende tanto del costo como de los beneficios» [8]. Dicho de otra forma, «dado que los recursos son limitados, es preciso elegir entre los usos que compiten por ellos, y el análisis de proyectos es un método para evaluar las opciones de manera conveniente y com-

[7] Denominado también estudio de **insumo-producto** o **curva de dosificación-respuesta.**

[8] A. Williams, «The Cost-Benefit Approach», en *British Medical Bulletin*, vol. 30, núm. 3, Londres, 1974.

prensiva. En esencia, el análisis de costo-beneficio valora los beneficios y los costos de un proyecto y los reduce a un patrón de medida común. Si los beneficios exceden a los costos, medidos todos con el patrón común, el proyecto es aceptable; en caso contrario el proyecto debe ser rechazado» [9].

Este procedimiento se utiliza para saber si el costo de ofrecer determinados bienes y/o servicios es o no rentable. Con él **se mide básicamente la eficiencia de un programa o proyecto,** mediante la comparación de los recursos utilizados en la implementación del mismo y los beneficios obtenidos. Se trata de un análisis destinado a encontrar la solución menos cara para alcanzar un objetivo dado, o para sacar el máximo provecho de un gasto dado.

La aplicación del análisis costo-beneficio se puede realizar tanto en el sector público como en el privado, o en el ámbito de las organizaciones no gubernamentales; su función en cualquiera de los casos es la misma: ayudar a conseguir el mayor grado posible de eficiencia y rentabilidad. Sin embargo, hemos de advertir que no siempre un proyecto se debe evaluar en términos de eficiencia o rentabilidad. En algunos casos el logro de determinados objetivos es deseable y necesario independientemente del costo, ya que existen razones políticas, sociales o culturales por las que se considera que la realización del proyecto contribuye al logro de algunos objetivos generales de la sociedad. Esto implica que la noción de rentabilidad no se puede circunscribir sólo a criterios de rentabilidad económica, ya que pueden existir criterios de rentabilidad política (no en sentido partidista, sino como interés de la sociedad global). Esto se resuelve parcialmente recurriendo a los llamados «precios sombras» de los que hablaremos más adelante. Todas estas consideraciones vienen al caso, para señalar que en estas circunstancias no tiene razón de ser aplicar el análisis de costo-beneficio.

Se puede aplicar —y ésta es la razón que lo hace útil para evaluar programas y servicios sociales— con el propósito de maximizar la rentabilidad de los mismos e incrementar consecuentemente la disponibilidad financiera para otros programas y proyectos. En este caso existe una razón obvia: si los recursos asignados por el Estado son escasos, una mayor rentabilidad de los mismos, se convierte en un imperativo ineludible.

[9] L. Squire y H. Van der Tak, *Análisis económico de proyectos*, Madrid, Tecnos-Banco Mundial, 1980.

Este procedimiento de evaluación puede aplicarse:

- de manera prospectiva (antes de realizarse el proyecto como evaluación ex-ante);
- de manera retrospectiva (una vez realizado el proyecto como evaluación ex-post);
- en un momento determinado mientras se realiza un programa, para determinar si vale la pena o no continuar con el mismo, habida cuenta de su rentabilidad.

En cualquiera de los casos, antes de emprender una evaluación de este tipo es preciso considerar los factores que puedan hacerla factible. En este sentido, los requisitos óptimos que, para realizar un análisis de costo-beneficio ex-post, señalan Rossi y Freeman [10] nos parecen oportunos, a saber:

— el programa debe tener fondos independientes o separados,
— el programa debe haber rebasado su estado de desarrollo, a fin de tener certeza sobre la significación de sus efectos netos,
— deben conocerse y poder estimar de forma válida la repercusión del programa y su magnitud.
— los beneficios podrán reducirse a unidades monetarias,
— los responsables de la toma de decisiones consideran la aplicación de programas alternos, y no simplifican la cuestión sólo en el sentido de si se continúa o no un programa.

De todos modos, independientemente del modo de aplicación o el momento de aplicación, el análisis de costo-beneficio consiste en identificar los beneficios sociales y los impactos positivos y negativos del programa (a los que se les ha asignado un valor en dinero) y compararlo con el total de los costos sociales. Esta comparación del total de beneficios y del total de costos sociales se hace asignando a unos y otros un valor en dinero. Para decirlo brevemente: es el denominador de la relación costo/beneficio, expresado en unidades monetarias.

Esto que como definición es simple, en la práctica es muy complejo, y ello puede hacer que sea impracticable o poco pertinente en muchas evaluaciones porque:

[10] P. H. Rossi y H. E. Freeman, ob. cit.

- los procedimientos técnicos requeridos, por su complejidad, pueden no estar disponibles o ser innecesarios,
- las controversias políticas y morales resultantes de poner los valores económicos en medidas de resultados pueden encubrir la pertinencia o minimizar la potencialidad del estudio,
- al expresar los resultados en términos de eficacia, los costos y resultados pueden ser diferentes según se trate de las perspectivas y valores de los patrocinadores, evaluados y evaluadores [11].

De ahí que, como los mismos autores indican, no existe un análisis de la eficacia que sea único, simple y «correcto». Y «las limitaciones de estos estudios son reconocidas incluso por quienes defienden con más vehemencia el análisis de costo-beneficio» [12].

Dicho en otras palabras, para realizar un análisis de costo-beneficio es preciso que se haya hecho previamente una evaluación de resultados o efectos; que se puedan traducir éstos y los costos del programa en unidades monetarias; y que existan programas alternativos para elegir. De lo contrario, el análisis de costo-beneficio carece de posibilidades prácticas y utilidad. Estas circunstancias —pocas veces existentes en programas de intervención social— hacen que este tipo de análisis no pueda emplearse con frecuencia en la evaluación de los mismos.

3. IMPLEMENTACIÓN DEL ANÁLISIS DE COSTO-BENEFICIO

Antes de examinar los pasos y actividades que implica realizar un análisis de costo-beneficio para evaluar un programa social, debemos tener presente los componentes de este tipo de estudios.

Ya hemos dicho que, desde el punto de vista del análisis costo-beneficio, una intervención, programa o servicio es económicamente rentable (eficaz) si sus beneficios son mayores que sus costos. Por ello, los dos componentes básicos son:

[11] *Idem.*

[12] M. Thompson, *Benefit-Cost Analysis for Program Evaluation,* Beverly Hills, Sage, 1980; E. Stokey y R. Zeckhauser, *A Primer for Policy Analyses,* Nueva York, Norton, 1978, ambos citados por P. H. Rossi y H. E. Freeman, ob. cit.

- **beneficios,** es decir, los resultados netos, tangibles e intangibles, del programa o proyecto,
- **costos,** esto es, los recursos requeridos para la implementación del programa (ingresos directos e indirectos). La estimación de este componente es compleja ya que es necesario considerar los **costos de oportunidad** (valor de las oportunidades perdidas), los gastos de personal, administración, equipo, facilidades, herramientas, materiales y todo tipo de costos operacionales [13].

Ahora bien, conocer los componentes específicos que se incluirán en los cálculos, depende de la perspectiva de contabilidad que se adopte. Y, además, no basta listar y relacionar con valores monetarios estos componentes: es necesario considerar el efecto del factor tiempo, aplicando una **tasa de descuento** de la que hablaremos más adelante.

A continuación vamos a examinar, desde el punto de vista metodológico, el proceso que implica la realización de un análisis de costo-beneficio y las fases o pasos que es necesario llevar a cabo.

Si bien la mayoría de los expertos en la materia coinciden en los pasos fundamentales, no todos expresan de la misma forma el método del análisis. Así, por ejemplo, según Martin Knapp [14] son seis las etapas:

a. Definir las alternativas que han de analizarse.
b. Hacer la lista de los costos y efectos.
c. Cuantificar y valorar los costos y los efectos.
d. Comparar los costos y los efectos.
e. Cualificar y revisar esa decisión a la luz del riesgo, la incertidumbre y la sensibilidad.
f. Examinar las implicaciones distributivas de las alternativas.

Según Rossi y Freeman [15], los pasos metodológicos son:

— elegir la perspectiva de contabilidad,
— medir los costos y los beneficios,

[13] P. H. Rossi y H. E. Freeman, ob. cit.

[14] M. Knapp, ob. cit.

[15] P. H. Rossi y H. E. Freeman, ob. cit.

— emplear métodos de valoración,
— considerar la distribución,
— examinar los efectos secundarios (externos),
— aplicar el descuento.

Nuestra propuesta, sin apartarse en lo fundamental de las conocidas, incluye considerar las siguientes fases o momentos:

a. Explicitación del marco de referencia

En lo que concierne al análisis de costo-beneficio, el parámetro principal es axiológico (lo que se valora como «bueno» o «beneficioso»). Esto depende, a su vez, del marco ideológico y político de quienes realizan la evaluación, aunque, en sentido estricto, la evaluación debe tener en cuenta, como fuente principal de valoración, lo que los responsables de la formulación y realización del programa consideran que es bueno y beneficioso. En la práctica, según sean los valores explícitos a los que se adhiere, habrá unos u otros aspectos prioritarios a los que se estará dispuesto a asignar recursos. Y esos criterios son los que servirán de referencia para juzgar los resultados.

La cuestión referente a los valores no se discute en el análisis de costo-beneficio. En cuanto forma de investigación evaluativa, simplemente pretende averiguar cuánto cuesta lo que se ha hecho, se está haciendo o se va a hacer. Aún cuando supiéramos que la razón beneficio-costo es más elevada para un tipo de programa que para otro, no elegiríamos necesariamente el programa que rindiese los dividendos más elevados; la decisión dependerá, en gran parte, de los valores que asignamos a los objetivos.

b. Identificación de las metas y objetivos del proyecto

Sería un esfuerzo poco útil aplicar el análisis de costo-beneficio, como cualquier otro procedimiento de evaluación, si no se han establecido claramente cuáles son los objetivos y cómo se han traducido los mismos en metas o dimensiones operacionales. Ello condiciona la valoración de los beneficios en relación a los costos insumidos.

En este sentido, conviene tener presente que los verdaderos objetivos del programa son aquellos para los cuales se han asignado recursos, independientemente que existan otros «en el papel». Además, dichos objetivos deben traducirse cuantitativamente en metas que permitan establecer «unidades de producto» de cara a la evaluación.

Dicho en otras palabras, si los objetivos son vagos o generales y no tienen una traducción cuantitativa, el análisis de costo-beneficio es prácticamente inviable.

c. Realización del análisis costo-beneficio propiamente dicho

Una vez explicitado el marco de referencia e identificados con precisión objetivos y metas del programa, se procede a realizar el análisis de costo-beneficio propiamente dicho. Para esta fase sustantiva se procede a la comparación de los flujos de beneficios y costos de implementación. De una forma más detallada, y teniendo en cuenta las orientaciones de Rossi y Freeman [16], los pasos concretos de esta fase serían los siguientes:

1.° **Decidir la perspectiva que se adoptará para calcular costos y beneficios.** En definitiva, responder a la pregunta de: ¿costos y beneficios, para quién? Al respecto, son tres las posiciones que pueden adoptarse:

- **Contabilidad individual,** según el punto de vista de la persona, grupo u organización que recibe el programa o servicio.

  Esta perspectiva produce mayores beneficios por rangos de costos que las otras que examinamos a continuación.

- **Contabilidad del patrocinador del programa,** según el punto de vista de la entidad, institución, agencia o fundación desde la cual se financia y ejecuta el programa.

[16] *Idem.*

Esta perspectiva es más apropiada cuando hay claras opciones políticas que incluyen programas alternos en condiciones presupuestarias fijas.

- **Contabilidad comunal,** según el punto de vista o perspectiva de la comunidad total o sociedad implicada, en términos de ingresos totales.

  Esta perspectiva es la más completa, pero también la más difícil de aplicar, por la complejidad de la valoración económica de ingresos.

Para decidir este primer paso, conviene tener presente que un mismo componente puede ser costo o beneficio, según la perspectiva que se adopte, y el resultado del cálculo del análisis de costo-beneficio, por tanto, será diferente y variará de acuerdo a la perspectiva elegida.

2.° **Especificar, medir y valorar los costos y beneficios,** para ello, es necesario realizar tres tareas sucesivas:

a. **Identificar y medir costos y beneficios.** Esta tarea es bastante difícil porque, en el análisis costo-beneficio ex-ante hay que hacer estimaciones sobre la base de pocos datos o datos inexistentes, y en el análisis ex-post los datos también son limitados.

b. **Trasladar los costos y beneficios a unidades monetarias.** La dificultad de esta tarea estriba en el hecho de que los programas sociales, de ordinario, no producen resultados que puedan evaluarse con seguridad por los precios del mercado. Los procedimientos y técnicas que suelen utilizarse para esta tarea son, por orden de fiabilidad, los siguientes:

- Medición monetaria (estimar beneficios monetarios directos).
- Valuaciones de mercado (calcular en dinero las ganancias mediante su valoración en el mercado de precios).
- Estimación econométrica (estimar el valor supuesto de una ganancia en términos de mercado).
- Cuestiones hipotéticas (estimar el valor de los beneficios no monetarios intrínsecos mediante el cuestionamiento directo a las poblaciones objeto).
- Alternativas de observación política (estimar los beneficios con base en acciones políticas).

c. **Valorar costos y beneficios,** empleando precios espectro o precios contables. Sin duda, en este punto es donde mayores dificultades pueden encontrarse, ya que será necesario estimar y valorar la distribución de costos y beneficios con criterios de equidad, y considerar los efectos secundarios o no buscados [17], externos o colaterales, sean beneficiosos o perjudiciales. Esta cuantificación de efectos secundarios no es sencilla, dado su carácter imprevisto e incontrolable en muchos casos [18]. Ello nos pone de manifiesto que la relevancia de un aspecto del programa o proyecto no viene dada por sus posibilidades de ser cuantificable, y bien puede ser al contrario [19]. Sin embargo, esto no obsta para que se incluyan en la evaluación y puedan ser tomados en cuenta por quienes deberán tomar las decisiones futuras [20].

[17] Para algunos autores, como Rossi y Freeman, los efectos no buscados pueden omitirse de los cálculos. En nuestra opinión, tales posiciones son las que han provocado inversiones cuyos efectos no buscados han sido más negativos que los efectos positivos buscados. Omitirlos de los cálculos esconde actitudes de «meter la cabeza debajo del ala».

[18] E. J. Mishan, *Cost-Benefit Analysis*, Washington, Praeger, 1976.

[19] E. Cohen y R. Franco, ob. cit.

[20] M. Knapp propone tres enfoques para la valoración de intangibles: el capital humano, la valoración implícita y los métodos de disponibilidad para el pago. Sin embargo, efectos intangibles tales como «razones estratégicas o de seguridad nacional, integración regional, efectos sobre el clima y medio ambiente, etc. no son cuantificables económicamente, o mejor dicho, no son traducibles en unidades monetarias, pero pueden tener una importancia determinante en la decisión que se tome en cuanto a realizar o no un proyecto» (*Cf.* E. Cohen y R. Franco, *Evaluación de proyectos sociales*, Buenos Aires, GEL, 1988). Por otra parte, la reducción del dolor o la mejora

Por lo que respecta a los costos, debemos considerar de forma particular los denominados costos de oportunidad, dado que al ser éstos insumos no pagados, se puede caer en el error de atribuirles un costo cero[21].

3.° **Ajustar a valores presentes los costos y beneficios,** de acuerdo a una base monetaria común. Esto se hace aplicando un **rango de descuento** que permite introducir el factor tiempo en la valoración de costos y beneficios, ya que costos y beneficios ocurren en momentos diferentes y hay que traducirlos a una medida común. En otras palabras, hay que responder a la pregunta: ¿cuánto menos valdrán los beneficios del futuro de aquellos derivados del presente?

La respuesta dependerá del rango de interés o rango de descuento y el tiempo elegido. Ya que un programa aparecerá más benéfico cuanto mayor sea el tiempo-horizonte escogido. La elección del rango de descuento se relaciona también con la perspectiva de contabilidad elegida; así, por ejemplo, se puede utilizar el rango con base en el **costo de oportunidad del capital** (ciertamente desde una posición un tanto autoritaria), o emplear el **rango de descuento social** (según la perspectiva de contabilidad comunal que más adelante analizaremos). Estos enfoques, que algunos catalogan como arbitrarios, se utilizan comparativamente menos que el **rango de interés de la contabilidad** (según la perspectiva del patrocinador), o el **rango interno de retorno** (que suele ser el más útil).

El descuento se obtiene mediante la fórmula algebraica:

de tecnología para el tratamiento médico son claramente beneficios, pero... ¿cuánto valen esos beneficios? (véase D. Piachaud, «Cost-Benefit Techniques and Social Planning», en J. Migdley y D. Piachaud, *The Fields and Methods of Social Planning*, Nueva York, St. Martin's Press, 1984.)

[21] Este tipo de errores suelen cometerse, por ejemplo, cuando interviene mano de obra voluntaria. Este costo de oportunidad, si bien es un insumo no pagado, no tiene un valor cero, ya que su participación en el programa en cuestión impide que participen en otra actividad alternativa. De ahí que el costo de oportunidad pueda ser definido como «el sacrificio que hace la sociedad como un todo al utilizar un insumo o factor en un proyecto concreto, en lugar de asignarlo a otro alternativo» (E. Cohen y R. Franco, ob. cit.).

$$\text{Valor presente de una cantidad} = \frac{\text{Cantidad}}{(1+r)^t}$$
; donde r = porcentaje de descuento, t = número de años

La tasa interna de retorno vendría dada por:

$$\sum_{t=0}^{n} \frac{Rt}{(1+r)} = 0;$$
donde r = tasa interna de retorno
Rt = ingreso neto del año t, sean positivos o negativos, es decir $= B_t - C_t$ (beneficios menos costos de ese año).

De una forma resumida y general, podemos sintetizar esta acción de definir y comparar los beneficios y los costos, es decir, de realizar el análisis de costo-beneficio, según los siguientes pasos:

- determinar los diferentes destinatarios o beneficiarios del programa o proyecto (individuos, grupos, familias, colectivos u organizaciones)
- medir el grado de logro de los objetivos del programa, esto es, los **efectos** (resultado de la utilización de los productos del proyecto) y el **impacto** (consecuencias de los efectos del proyecto) en los grupos antes identificados. En relación a estas dos cuestiones el problema fundamental es el de encontrar buenos indicadores
- determinar los recursos afectados para cada uno de los efectos e impactos definidos. De ordinario se procura que la unidad de medición sea monetaria, aunque los objetivos del proyecto no estén expresados en unidades monetarias (lo que es frecuente en los proyectos de tipo social). En este punto hay que considerar como costo cualquier sacrificio que afecte a la sociedad en su conjunto, independientemente de quién lo soporte
- por último, sumar los costos por una parte y los beneficios por otra, para comparar luego los resultados. Esto último se hace dividiendo los costos (monetarios), por los efectos expresados en productos (monetarios) que son el resultado de las actividades desarrolladas. En esta comparación se han de incluir tanto los aspectos cuantitativos como los cualitativos. Hay que tener en cuenta que nunca o muy pocas veces los efectos de un programa son puntuales en el tiempo sino que se experimenta a lo largo de meses o años (según la índole del

> programa). Esto exige la actualización del valor de los costos y beneficios. Para ello, costos y beneficios deben ser homogeneizados, teniendo en cuenta las preferencias que la gente (los destinatarios) tienen por el consumo presente o diferido.

No cabe duda que, en teoría, el análisis de costo-beneficio es un procedimiento óptimo para seleccionar alternativas u opciones maximizadoras del beneficio, pero en los proyectos y programas de acción social se presentan muchas limitaciones en su aplicación. Los efectos intangibles resulta imposible traducirlos o reducirlos a términos monetarios. Y esos efectos, en algunos programas, son los más significativos. De ordinario son heterogéneos y diversos, consecuentemente, difíciles de medir.

A modo de conclusión hemos de señalar que la tarea básica, en relación a este punto, es la de construir un modelo o diseño que permita mostrar cómo las variables más significativas funcionan dentro del proyecto. Éste debe hacerse de modo que sea posible establecer que, dado un insumo o servicio, podemos relacionarlo con los posibles (o reales) resultados o productos. Otra forma de establecer esta relación es la de comparar la cantidad del insumo (costos) que se necesita para producir un nivel dado de productos y efectos (beneficios).

4. DIFERENCIAS ENTRE LA EVALUACIÓN PRIVADA Y LA EVALUACIÓN SOCIAL EN LA APLICACIÓN DEL ANÁLISIS DE COSTO-BENEFICIO

El análisis de costo-beneficio ha sido aplicado desde sus comienzos al ámbito de la empresa privada y de los negocios. Como es natural, su preocupación central ha sido la de valorar los costos y beneficios a precios de mercado. Esto ha sido —y es— lo que se llama la **evaluación privada,** y es un tipo de valoración de recursos y productos para los que existe un mercado.

Pero también existe lo que se denomina la **evaluación social** que utiliza precios sociales o precios sombras, con los que se expresa el valor real que la sociedad atribuye a un proyecto. En otras palabras, revela la disposición de la sociedad a pagar bienes y servicios que deben ser cubiertos por el proyecto y cuya realización supone un beneficio para la comunidad en su conjunto.

En muchos proyectos y programas sociales, el «producto» o «productos» no son canjeables en el mercado, puesto que los beneficios, son «beneficios sociales» que no siempre se pueden cuantificar y, en ellos, lo que de verdad interesa, es el impacto que el proyecto tiene sobre el bienestar general o calidad de vida del conjunto de una colectividad. Se trata, por consiguiente, de una valoración realizada desde la perspectiva de una sociedad determinada (frecuentemente un país) que pretende alcanzar un cierto nivel o clase de beneficios.

Cuando se trata de la evaluación privada, el análisis de costo-beneficio normalmente se realiza ex-ante. En cambio en los proyectos sociales la evaluación de este tipo suele realizarse ex-post, ya sea durante su realización o bien cuando se ha terminado el programa o proyecto. En la evaluación social se consideran también, y de manera especial, los efectos indirectos o externalidades (también denominados costos y beneficios secundarios o colaterales). Se trata de efectos que gravitan sobre terceros, es decir, sobre personas, grupos o sectores de la sociedad no destinatarios del proyecto. Estos efectos son en su mayoría incontrolables e imprevistos y tienen encadenamientos de efectos «hacia adelante» y «hacia atrás», de carácter positivo o negativo [22].

Evaluar los efectos previstos o buscados no ofrece tantas dificultades técnicas y de procedimientos como evaluar las externalidades o efectos secundarios, de los que hablamos en el parágrafo anterior. Sin embargo, una aproximación para identificarlos es la de comparar la situación creada (o la que se espera lograr) y la situación que existiría si el proyecto no se realizase.

Otro aspecto a considerar desde la perspectiva de la evaluación social es la determinación de la *tasa de descuento social,* que apenas hemos mencionado antes. La cuestión es la siguiente: los beneficios de un programa se alcanzan a medio y largo plazo, prácticamente nunca son inmediatos. En algunas ocasiones un programa debe afrontar costos durante varios años, sin que produzca beneficios. Consecuentemente, invertir en un proyecto es posponer un consumo inmediato. En otras palabras: los costos son actuales (y se prolongan en el tiempo), pero los beneficios son futuros. Esto plantea —como ya dijimos— el problema de traducir los costos de hoy y los beneficios futuros, a una misma unidad de medida y comparación. Precisamente la determinación de la tasa de descuento social, tiene por

[22] E. Cohen y R. Franco, ob. cit.

finalidad traducir, a un valor presente, los costos y beneficios que resultarán del proyecto en el futuro a mediano y largo plazo.

Cuando se trata de un proyecto de corta duración, con resultados a corto plazo, el problema no es significativo, pero en proyectos a medio y largo plazo hay que determinar cuánto de un **consumo presente** una sociedad está dispuesta a sacrificar o ceder para lograr un **consumo futuro.** En el fondo es una cuestión de preferencia temporal que, en última instancia, viene determinada por una decisión política de un programa de partido y, a veces, de consideraciones muy pragmáticas condicionados por situaciones coyunturales.

En definitiva, no debemos olvidar que «cualquier análisis económico costo-beneficio, no importa cuan bien hecho esté, tiene sus limitaciones, particularmente cuando está involucrado un servicio humano complejo» [23]. Además, «la justificación de la valoración monetaria está siempre en la finalidad del proyecto y no en la convertibilidad de los efectos en magnitudes monetarias. Si esta condición no se cumple, las magnitudes monetarias del análisis se convierten en fetiche en manos del evaluador, el cual usurpa, según observa Scott, el derecho de los electores y el privilegio de los políticos de tomar decisiones respecto de los fines del bienestar social» [24].

5. EL ANÁLISIS DE COSTO-EFICACIA COMO PROCEDIMIENTO PARA MEDIR LA EFICIENCIA

Junto con el análisis de costo-beneficio, el análisis de costo-eficacia —también denominado de **costo-efectividad—**, es un procedimiento que busca maximizar la eficiencia en el logro de los objetivos de un programa o proyecto. La única diferencia entre ambos tipos de evaluación económica es que, en el caso del análisis de costo-eficacia, los resultados no están expresados en unidades monetarias como en el caso del análisis de costo-beneficio. En resumen, el análisis de coste-eficacia es «una técnica analítica que compara los costos de un

[23] B. Weisbrod y M. Helming, «What Benefit-Cost Analysis Can and Cannot Do. The Case of Treating the Mentally Illness», en E. Stromsdorfer y G. Farkas, *Evaluation Studies Review Annual*, núm. 5, Beverly Hills, Sage, 1980.

[24] S. A. Musto, *Análisis de eficiencia. Metodología de la evaluación de proyectos sociales de desarrollo*, Madrid, Tecnos, 1975.

proyecto con los beneficios resultantes, no estando expresados en la misma unidad de medida» [25].

Este tipo de análisis, al igual que el de costo-beneficio, puede aplicarse antes o después de ejecutado el programa. Y en este punto conviene realizar algunas precisiones: algunos autores suelen distinguir el **análisis de costo-eficacia real** *(cost-effectiveness)* del **análisis de costo-eficacia potencial** *(cost-efficacy)*. Generalmente, el primer tipo se emplea en la evaluación ex-post, mientras que el segundo se utiliza generalmente en las evaluaciones ex-ante. Es decir, la **eficacia real** de un programa se distingue de la eficacia potencial por el hecho de que la primera es medida después de los resultados de la aplicación de un programa o intervención en una población determinada. La **eficacia potencial**, en cambio, es evaluada en un contexto experimental controlado, presentando las condiciones «ideales» [26]. En otras palabras, mientras que el análisis de costo-eficacia potencial se aplica en las poblaciones-objetivo, el análisis de costo-eficacia real es aplicado en las poblaciones afectadas por el programa o intervención.

También conviene distinguir la eficacia real del rendimiento, por el hecho de que la primera es evaluada simplemente por los resultados obtenidos, mientras que el rendimiento es por los **resultados** obtenidos comparativamente con los **medios** utilizados (costos, recursos, tiempo, etcétera). El análisis de costo-eficacia siempre relaciona resultados con costos, de ahí que no sea el único medio que puede emplearse para evaluar resultados. Aunque sí es uno de los pocos que pueden ayudarnos a evaluar resultados en relación con los insumos y, de esta forma, medir la eficiencia de un programa. Es importante que tengamos esto en cuenta, ya que las dos nociones no necesariamente van a la par, y a veces van en sentido contrario. Por ejemplo, puede ser que la eficacia real de una intervención sea perfectamente demostrada, mientras que su eficiencia o rendimiento, a causa de la complejidad tecnológica o de sus elevados costos, puede ser muy baja, y desaconseje su aplicación posterior.

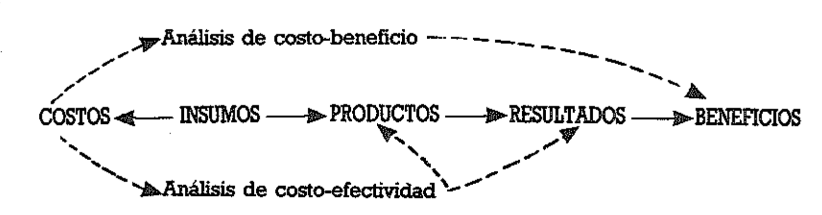
En relación con el análisis de costo-beneficio, podemos afirmar que el de costo-eficacia o costo-efectividad suele ser más aplicable

[25] P. H. Rossi; H. E. Freeman y S. R. Wright, *Evaluation. A Systematic Approach*, Beverly Hills, Sage, 1979.

[26] A. Jammal; R. Allard y G. Loslier, *Dictionnaire d'epidemiologie*, París, Edisem, 1988.

en programas sociales, debido a la dificultad que muchas veces existe en este tipo de intervenciones para reducir resultados a unidades monetarias. Como en el análisis de costo-efectividad los costos se expresan en dinero, pero los efectos se expresan en unidades de resultados u objetivos cuantificables, su empleo suele ser más frecuente y útil.

Gráficamente, la diferencia entre ambos tipos de análisis económico, podría quedar expresada en el siguiente cuadro:



«El análisis de costo-efectividad permite comparar y ordenar de modo gradual los programas en términos de sus costos para alcanzar las metas dadas, o los diversos ingresos requeridos para cada grado de consecución de metas; sin embargo, como los beneficios no se convierten a un común denominador, no se puede asegurar el valor o mérito de una intervención dada, ni comparar cuál de dos o más programas en diferentes áreas producen mejores retornos. Sólo se puede comparar la eficacia relativa de las metas del programa unas con respecto de otras, en que la eficacia es una función del costo mínimo» [27].

Los principios que fundamentan este tipo de análisis son los mismos que para el de costo-beneficio, y su implementación es básicamente la misma. Sin embargo, las fases o etapas que para realizar un análisis de costo-efectividad proponen Cohen y Franco [28] nos parecen bastante útiles, y coinciden parcialmente con las que ya hemos examinado para el análisis de costo-beneficio:

a. **Identificar con precisión los objetivos del proyecto,** es decir, aquellos para los cuales se han asignado recursos.

b. **Traducir los objetivos en dimensiones operacionales o metas expresando en magnitudes cuantitativas los fines cualitativos.**

c. **Especificar las alternativas que serán evaluadas,** homogeneizando previamente las unidades de producto si fuese necesario.

d. **Medir los recursos afectados en valores monetarios,** del mismo modo que cuando se aplica el análisis de costo-beneficio.

e. **Medir el grado de logro de los objetivos,** considerando también los posibles efectos secundarios no esperados o externos.

f. **Comparar las alternativas,** resultantes de dividir los costos (monetarios) por los efectos (expresados en unidades de producto).

En cualquier caso, tanto el análisis de costo-beneficio como el análisis de costo-efectividad se guían por el principio de que es preferible el programa que produce mayor influencia en las poblaciones-objetivo por el mismo gasto. Por ello, constituyen instrumentos útiles de evaluación económica de programas sociales, y la decisión de aplicar uno u otro dependerá de los requisitos previos existentes y las posibilidades de emplear los instrumentos de medida que requieren ambos análisis.

6. CONSIDERACIONES PRÁCTICAS SOBRE EL ANÁLISIS DE COSTO-UTILIDAD, COMO PROCEDIMIENTO PARA EVALUAR Y SELECCIONAR PROGRAMAS ALTERNATIVOS

Como ya lo definimos en el primer parágrafo de este capítulo, el análisis de costo-utilidad compara los costos (expresados en unidades monetarias) con los beneficios tal y como son vividos por los beneficiarios. Es decir, compara el valor monetario de los insumos requeridos, con el valor real de los efectos en los individuos a los que ha afectado o afectará el programa, expresado por medio de medidas subjetivas (beneficios percibidos por el mismo individuo) [29]. Por este motivo, es un procedimiento útil para seleccionar y tomar decisiones, cuando están en pugna varios programas o proyectos

[27] P. H. Rossi y H. E. Freeman, ob. cit.
[28] E. Cohen y R. Franco, ob. cit.

[29] R. Pineault y C. Daveluy, ob. cit.

alternativos. En estos casos, al aplicar el análisis de costo-utilidad, se puede tomar la decisión de apoyar uno u otro programa, de acuerdo a las preferencias existentes por parte de los afectados.

Este tipo de análisis se inscribe en lo que Edwards denomina y propone como **evaluación multiatributo.** Este método *(Multiattribute Utility Technology),* exige que el objeto de evaluación pueda ser descompuesto en valores o atributos y que se puedan establecer niveles de predominancia de cada valor o atributo. El procedimiento se estructura en las siguientes fases [30]:

1. Identificación de los objetos de evaluación (y la función o funciones que la evaluación debe cumplir).
2. Identificar interesados o sujetos que puedan participar en la evaluación.
3. Inferir de los interesados o sujetos representativos dimensiones evaluativas o atributos, y organizarlos según una estructura de «árbol de evaluación».
4. Fijar la relativa importancia de cada grupo de atributos según los sujetos, o según los diferentes objetos de evaluación.
5. Comprobar que cada sujeto de evaluación se ajusta a las dimensiones o atributos.
6. Estudiar los cauces para la recomendación de decisiones si procede, en el conjunto de la investigación (medidas, etcétera).

Esto implica o necesita la existencia de una clara determinación de los costos, y una relativa determinación de los productos, que, si bien pueden ser imprecisos, requieren de cierta aproximación. Así, este tipo de análisis puede aplicarse cuando, a un costo fijo, existen varias alternativas de acción-inversión que producirán previsiblemente resultados parecidos, y la elección se realiza de acuerdo a lo que presenta o arroja mayores utilidades subjetivas para los afectados.

Para realizar un análisis de costo-utilidad, es necesario dar los pasos siguientes:

[30] W. Edwards, «Multiattribute Utility for Evaluation: Structures, Uses and Problems», en M. Klein y K. Teilman (comps.), *Handbook of Criminal Justice Evaluation,* Beverly Hills, Sage, 1980. Citado por J. A. Corraliza-Rodríguez y J. M. Fernández Dols, «La evaluación ambiental: hacia un modelo de enfoque múltiple», en *Evaluación Psicológica,* vol. 3, núm. 2, Madrid, 1987.

1. **Definir el objetivo** del análisis, que generalmente será comparar varias alternativas de intervención a costos y resultados parecidos o similares.
2. **Identificar las personas que tienen un interés legítimo en la evaluación.** En unos casos serán los afectados directos, en otros el personal del programa, en otros la comunidad a la que afecta... Dependiendo del tipo de decisión que se tome y el carácter o naturaleza de la intervención.
3. **Determinar las dimensiones de valor para las utilidades (atributos),** entre las personas o representantes de las partes identificadas en el punto segundo. Es decir, entre todos los interesados en la evaluación se construye un «árbol de atributos», considerando las posibles utilidades de las intervenciones alternativas.
4. **Ponderar los atributos y valores,** mediante un sistema de comparación de razones que posteriormente deberán traducirse en una escala (0-1, ó 0-10).
5. **Establecer medidas objetivas** de cada una de las dimensiones que se consideran importantes, unificando las escalas (puede utilizarse una escala de 0-100).
6. **Calcular las utilidades,** multiplicando y sumando los resultados para cada una de las alternativas a elegir.
7. **Analizar la sensitividad,** para resolver el problema de la subjetividad, modificando el proceso de ponderación (ya sea utilizando las medias de grupo o individuales, eliminando las cifras extremas, o cualquier otro procedimiento similar).

Por último, queremos hacer una consideración final sobre el análisis de costo-utilidad y su relación con otras formas de evaluación económica de programas sociales: si bien es cierto que este tipo de estudio sólo es útil ex-ante, a veces puede ser innecesario cuando los costos y/o los resultados entre las alternativas son muy diferentes. Sin embargo, el elemento que se introduce en este tipo de análisis, relativo a la valoración subjetiva que las personas hacen de los beneficios de un programa, hace que sea especialmente interesante de aplicar en aquellas circunstancias donde la participación de los afectados se considera sustancial para el programa y sus promotores. En definitiva, si bien el análisis de costo-utilidad tiene menores aplicaciones, dentro de las limitaciones de la evaluación económica es el más participativo. O, para decirlo más modestamente, el que mejor permite que se exprese la opinión directa de la gente.